

FACULDADE DE ARQUITETURA
UNIVERSIDADE DE LISBOA

A REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE LISBOA

Tiago Mendonça de Sousa e Silva

(Licenciado)

Dissertação científica para obtenção do Grau de Mestre em Arquitectura

Área de Especialização em Urbanismo

ORIENTAÇÃO CIENTÍFICA:

Professor Doutor Leonel Fadigas

DOCUMENTO PROVISÓRIO

Lisboa

FA ULisboa

Outubro de 2017

ÍNDICE

Resumo	i
Abstract	ii
Preâmbulo	iii
Índice de figuras	iv
Índice de quadros	v
Lista de abreviaturas	vi
Introdução	vii
PARTE I – ENQUADRAMENTO	23
1. Mobilidade, acessibilidade e qualificação urbana	25
1.1. Mobilidade e morfologia urbana	27
1.2. Mobilidade e sustentabilidade	40
1.3. Qualificação urbana, sustentabilidade e novos usos urbanos	53
1.4. Um olhar fora da box	56
1.4.1 Murcia 2007-2015	57
1.4.2 Portland, Oregon (E.U.A.)	59
1.4.3 A <i>cidade verde</i> de Freiburg	62
1.4.4 O “Modelo Sustentável” do Bairro de Vauban	65
2. O caso de Lisboa – um diagnóstico (im)possível	69
2.1. Estratégia para uma mobilidade mais sustentável	74
2.2. O Plano Director Municipal como estratégia de intervenção	77
2.3. Smart solutions para uma resposta possível	80
2.4. Bases para uma Política de Mobilidade	85
PARTE II – ANCORAGEM	87
3. O Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa (PAPL)	89
3.1. Antecedentes	90
3.2. Enquadramento legal	95
3.3. O PAPL e os instrumentos de gestão territorial	97
3.4. Áreas operacionais do PAPL	100
4. A Reforma Administrativa de Lisboa	105
4.1. Antecedentes históricos	106
4.2. A reorganização administrativa da cidade de Lisboa	113
4.3. Eficiência e racionalidade na gestão municipal descentralizada: a Delegação de Competências	117

PARTE III – OS PROGRAMAS DE REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO DE LISBOA	123
5. O Programa Pavimentar Lisboa	125
6. O Programa Uma Praça em Cada Bairro	131
7. O Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha	137
8. As empreitadas delegadas nas Juntas de Freguesia e a qualificação do espaço público	145
PARTE IV – CONCLUSÕES	149
9. A descentralização administrativa municipal e suas consequências para o ordenamento da cidade	151
PARTE V – ANEXOS E BIBLIOGRAFIA	153
10. Anexos	155
11. Bibliografia	161

Resumo

A presente dissertação insere-se no âmbito multidisciplinar do Urbanismo e incide sobre os programas de requalificação do espaço público, em curso na Cidade de Lisboa, e na forma como estão a ser implementados.

Procura uma avaliação intermédia dos programas e demonstrar que o seu modelo de implementação poderá ter repercussões, quer ao nível da organização da orgânica municipal, quer nos modelos tradicionais de ordenamento da cidade.

Pretende provar que a sua execução não seria possível sem a Reforma Administrativa de Lisboa e sem a delegação de competências nas Freguesias.

A matéria é relevante no quadro da descentralização, da participação cívica e das suas consequências para os modelos de cidadania e governança. É também relevante para a Gestão Urbanística, pelos desafios que traz à administração mais eficiente dos recursos humanos e financeiros (mormente no cenário de crise que marcou o lançamento dos Programas) e na procura de modelos mais eficazes, resilientes e inovadores de ordenamento integrado da cidade.

Metodologicamente o estudo baseou-se na pesquisa bibliográfica, análise e interpretação de matérias científicas relevantes; na pesquisa de campo, análise e teorização sobre as empreitadas inscritas e na análise de contraste dos programas municipais simultâneos.

Palavras-chave

Acessibilidade, mobilidade, sustentabilidade, descentralização, cidadania, espaço público.

Abstract

This dissertation falls within the multidisciplinary scope of Urbanism and focuses on the public space requalification programs, in progress in the City of Lisbon, and on the way in which they are being implemented.

It seeks an intermediate evaluation of the programs and the demonstration that its model of implementation can have repercussions, both in the organization of the municipal organization and in the traditional models of city planning.

It intends to prove that its execution would not be possible without the Administrative Reform of Lisbon and without the empowerment of the Civil Parishes.

The issue is relevant in the context of decentralization, civic participation and its consequences for citizenship and governance models. It is also relevant to Urban Management, for the challenges it brings to most efficient management of human and financial resources (especially in the crisis scenario that marked the launch of the Programs) and the search for more effective, resilient and innovative models of integrated town planning.

Methodologically the study was based on bibliographical research, analysis and interpretation of relevant scientific subjects; In the field research, analysis and theorization about the contracted works and in the contrast analysis of the simultaneous municipal programs.

Key words

Accessibility, mobility, sustainability, decentralization, citizenship, public space.

Preâmbulo

O primeiro e principal agradecimento é devido ao Prof. Leonel Fadigas, que desde o primeiro momento apoiou este trabalho e aceitou orientá-lo, com a exigência que a Academia lhe reconhece e que a nossa amizade impõe.

A presente dissertação científica não teria sido possível sem o precioso contributo de alguns serviços da Câmara Municipal de Lisboa, nomeadamente:

O Eng.º Ângelo Mesquita, Director Municipal da Estrutura Verde, do Ambiente e Energia, o Eng.º Bruno Maia, do Gabinete do Sr. Vice-Presidente, Dr. Duarte Cordeiro, a Eng.ª Maria da Assunção Alves Reboredo, Directora do Departamento de Infra-estruturas, Via Pública e Saneamento (DMPO), a Eng.ª Isabel Quadrado, Chefe da Divisão de Infra-estruturas, Via Pública e Obras de Arte (DMPO), a Arq.ª Margarida Pereira da Silva (DMU/DEP/DEU) e o Arq.º João Marrana (DMU/DEP/DPEP).

Não posso deixar de destacar igualmente o Prof. Robert Stussi, consultor internacional da área da mobilidade, o Dr. Pedro Cegonho, Presidente da Associação Nacional de Freguesias – ANAFRE, o Dr. Davide Amado, Presidente da Junta de Freguesia de Alcântara e a Rita Romeiras, no trabalho de arranjo gráfico e de paginação deste documento.

Em termos pessoais, uma palavra de reconhecimento especial à minha mulher Sandra Abreu, ao meu filho Vasco Maria e à minha irmã Madalena Moita.

A todos, os meus sinceros agradecimentos.

Notas:

A normalização das referências bibliográficas foi elaborada de acordo com a Norma Portuguesa NP405;

Por decisão pessoal, o autor do texto não escreve segundo o novo Acordo Ortográfico.

Índice de figuras

Fig.1 – Braga em 1594	28
Fig.2 – Antuérpia em 1649	28
Fig.3 – Bairros residenciais da periferia de Londres na 2ª metade do Séc. XIX	30
Fig.4 – Atrelado sobre carris – Londres 1860	31
Fig.5 – Construção do metropolitano de Londres, King's Cross, 1861	32
Fig.6 – O Plano Geral de Transformações de Paris	32
Fig.7 – O Ensanche de Barcelona	33
Fig.8 – O Ring de Viena	33
Fig.9 – Expansão de Lisboa – O Plano de Ressano Garcia	34
Fig.10 – Time's Square, Nova Iorque, nos anos 20	36
Fig.11 – Rossio, Lisboa, nos anos 20	36
Fig.12 – Thames Gateway: Barkin	38
Fig.13 – Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa	39
Fig.14 – População urbana – 1950	42
Fig.15 – População urbana – 2014	42
Fig.16 – População urbana – 2050	42
Fig.17 – Distribuição da população mundial por dimensão dos aglomerados urbanos	43
Fig.18 – Modelo de desenvolvimento da Economia Circular	44
Fig.19 – A evolução tecnológica	44
Fig.20 – Cenários da evolução da população portuguesa	45
Fig.21 – Modelo conceptual da Smart City	47
Fig.22 – Maiores mercados de automóveis	51
Fig.23 – Evolução da venda global de automóveis	52
Fig.24 – Múrcia: o Tranvia L1	58
Fig.25 – O novo bairro ribeirinho de West Hills	61
Fig.26 – O Max e uma downtown densa e requalificada	61
Fig.27 – Evolução da distribuição modal em Freiburg	63
Fig.28 – O centro de Freiburg	63
Fig.29 – O Business Park	65
Fig.30 – Quartier Vauban – Ocupação dos antigos edifícios militares nos anos 70	66
Fig.31 – Quartier Vauban – Área residencial	68
Fig.32 – Quartier Vauban – Planta do uso do solo (2007)	68
Fig.33 – Deslocações inter-concelhias, por município (2011)	71
Fig.34 – Repartição modal das deslocações pendulares intra-concelhias (2011)	72
Fig.35 – Lisboa – Central Business District e valor do solo urbano (PLVI)	73
Fig.36 – Rede ciclável e estrutura verde da cidade	81

Fig.37 – Implementação da Zonas 30 em Lisboa	83
Fig.38 – A app Na minha rua LX	84
Fig.39 – O Programa Casa Aberta	91
Fig.40 – Lisboa – Largo do 31 da Armada	92
Fig.41 – O campeonato do mundo de Boccia	94
Fig.42 – Os cinco volumes do PAPL	103
Fig.43 – O Parque das Nações no Novo Mapa das Freguesias de Lisboa	115
Fig.44 – Evolução do número de funcionários da C.M.L.	118
Fig.45 – Pavimentar Lisboa – Tipologia de intervenções: Plantas	129
Fig.46 – Pavimentar Lisboa – Tipologia de intervenções: Pormenores	129
Fig.47 – Pavimentar Lisboa: Aspecto geral das intervenções	130
Fig.48 – Pavimentar Lisboa: Aspecto geral das intervenções	130
Fig.49 – Uma Praça em Cada Bairro: Planta de localização das intervenções	132
Fig.50 – Uma Praça em Cada Bairro: Aspecto geral das intervenções	134
Fig.51 – Uma Praça em Cada Bairro: Aspecto geral das intervenções	134
Fig.52 – Uma Praça em Cada Bairro: Aspecto geral das intervenções	135
Fig.53 – Uma Praça em Cada Bairro: Aspecto geral das intervenções	135
Fig.54 – Intervenções na Frente Ribeirinha – Baixa	138
Fig.55 – Intervenção no Cais do Sodré / Corpo Santo	139
Fig.56 – Intervenção na Ribeira das Naus	139
Fig.57 – Intervenção no Terreiro do Paço	140
Fig.58 – Intervenção na Estação Sul e Sueste	141
Fig.59 – Intervenção na Estação Sul e Sueste: 2ª fase	142
Fig.60 – Intervenção no Campo das Cebolas / Doca da Marinha	143
Fig.61 – Projecto do Terminal de Cruzeiros	144

Índice de quadros

Quadro 1 – Densidade, repartição da modalidade e consumo de energia	40
Quadro 2– Custos externos dos transportes	49
Quadro 3 – Reforma Administrativa de Lisboa – Agregação de freguesias	116
Quadro 4 – Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020 – Obras concluídas, por freguesia	155
Quadro 5 – Uma Praça em Cada Bairro: Estado das intervenções	133
Quadro 6 – Afectação de recursos das Delegações de Competências	146

Lista de abreviaturas

ACAPO – Associação de Cegos e Amblíopes de Portugal

AML – Área Metropolitana de Lisboa

ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária

APL – Administração do Porto de Lisboa

ASEAN – Association of Southeast Asian Nations

ATL – Associação de Turismo de Lisboa

BCE – Banco Central Europeu

BEI – Banco Europeu de Investimento

BIP/ZIP – Bairros de Intervenção Prioritária / Zonas de Intervenção Prioritária

BRIC's – Grupo das economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China

C.M.L. – Câmara Municipal de Lisboa

CBD – Central Business District

CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

CDC – Contracto de Delegação de Competências

CE – Comissão europeia

CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano

CEE – Comunidade Económica Europeia

CO2 – Dióxido de carbono

CPD – Centro Português de Design

CRID – Centre de Reabilitació i Diagnòstic

ECMT – Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes

EDP – Electricidade de Portugal

EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa

EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres

EUA – Estados Unidos da América

EXPO'98 – Exposição Mundial de 1998 – Lisboa

FAUTL – Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEL – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FSE – Fundo Social Europeu

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

IFRRU – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

IMI – Imposto Municipal sobre os Imóveis

IMT – Instituto da Mobilidade e Transportes

INE – Instituto Nacional de Estatística

kWh – Kilowatt por hora – Unidade de medida de energia eléctrica

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

LED – Light Emitting Diode

LTFP – Lei do Trabalho em Funções Públicas

NIMRED – Núcleo de Intervenção para a Recuperação de Diminuídos

NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OED – Operação de Emprego para Pessoas com Deficiência

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OVP – Ocupação da Via Pública

PAICD – Plano de Acção Integrado para Comunidades Desfavorecidas

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAMUS – Plano de Acção para a Mobilidade Sustentável

PAPL – Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa

PARU – Plano de Acção para a Regeneração Urbana

PDC – Protocolo de Delegação de Competências

PDM – Plano Director Municipal

PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento

PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano de Lisboa

PEL – Plano Estratégico de Lisboa

PIB – Produto Interno Bruto

PLVI – Peak Land Value

PMOT's – Planos Municipais de Ordenamento do Território

PNPA – Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade

POPH – Programa Operacional do Potencial Humano

PORLisboa – Plano Operacional da Região de Lisboa

PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RMUEL – Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SFT – Sociedade Frente Tejo

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

TC – Transporte colectivo

TCSP – Transporte Colectivo em Sítio Próprio

TI – Transporte individual

TIC's – Tecnologias de informação e comunicação

TOD – Transit Oriented Development

UCT – Unidade de Coordenação Territorial

UE – União europeia

UIT – Unidade de Intervenção Territorial

UITP – Union Internationale des Transports Publiques

WTE – Programa Waste to Energy em vigor na Suécia

ZER – Zona de Emissões Reduzidas

Introdução

O tema para dissertação insere-se no âmbito multidisciplinar do Urbanismo e, mais concretamente, no quadro da reabilitação urbana e da requalificação do espaço público. O estudo incide sobre os programas municipais de requalificação urbana que estão em curso na Cidade de Lisboa, ancorados no Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa e numa nova abordagem estratégica para o futuro da Cidade.

O presente estudo procura – para além de pretender uma avaliação intermédia dos Programas e o estabelecimento de indicadores de realização – demonstrar que o seu modelo de implementação e operacionalização, poderá ter repercussões muito consideráveis, quer ao nível da reorganização futura da orgânica municipal, quer nos modelos tradicionais de ordenamento do território urbano, com ganhos muito significativos de eficiência financeira e de eficácia na concretização das medidas e, por isso, da política de ordenamento e da estratégia de desenvolvimento da cidade.

Pretende igualmente provar que a sua execução não seria possível no anterior quadro de competências das várias estruturas de poder autárquico e sem o contributo da descentralização levada a cabo com a Reforma Administrativa de Lisboa e com a figura dos Contractos de Delegação de Competências estabelecidos com as Freguesias, sem a qual todos os processos de execução dos programas recairiam, na sua simultaneidade, na estrutura municipal central.

Paralelamente, o estudo procura evidenciar que os Programas se inscrevem no âmbito das Smart Cities e respondem ao imperativo da Economia Circular, preocupação transversal a todo o Programa Operacional da Região de Lisboa, o PORLISBOA 2020.

O *Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020*, o *Programa Uma Praça em Cada Bairro* e o *Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha* constituem programas operacionais de iniciativa municipal, que visam canalizar os meios necessários à requalificação do espaço público da Cidade, até 2020.

Estão inscritas, no âmbito destes Programas, as acções de repavimentação de vias de trânsito automóvel, de substituição e execução de infra-estruturas de saneamento, demarcação de estacionamento automóvel e outras medidas de ordenamento viário, instalação de contentores de resíduos sólidos urbanos, reconstrução de passeios, trajectos pedonais e vias cicláveis.

Estes Programas vêm concretizar os objectivos do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, nomeadamente as disposições da segunda Área Operacional desse Plano, que incide concretamente sobre as questões da acessibilidade na via pública, inserida no contexto global da mobilidade urbana inclusiva e inscrita no âmbito das *smart cities*, no seu vector dedicado à qualidade do espaço público.

A Lei 75/2013, de 12 de Setembro – que estabelece o regime jurídico das autarquias locais – vem estabelecer também o quadro jurídico da transferência de competências municipais, reconhecendo, nas Freguesias, aptidão suficiente, ainda que partilhada, para a «*promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações, designadamente nos domínios do espaço público*».

É também através do mecanismo da Delegação de Competências que a requalificação simultânea dos espaços públicos dos bairros da cidade reproduz um ambiente de mudança e uma percepção concertada de requalificação sem precedentes, à dimensão e escala da Cidade, capaz de induzir a regeneração dos tecidos físico, económico e social e é dessa *pedra de toque*, assim estamos em crer, procurando prová-lo, que advém um modelo de desenvolvimento urbano inovador, eficaz e eficiente.

É também provável que esta experiência venha a ter repercussões no processo de descentralização administrativa da cidade e, conseqüentemente, na orgânica das estruturas autárquicas e na sua correlação de competências, capacidades, meios e recursos.

Importa pois, acompanhar a execução destes Programas, com o intuito de aferir o sucesso da sua implementação – ainda que parcial – e, num segundo plano, identificar as conseqüências que esta experiência embrionária pode trazer para o futuro da gestão urbana e para o paradigma tradicional do ordenamento do território da cidade, dos seus instrumentos de planeamento e dos seus dos seus modelos de financiamento.

PARTE I

ENQUADRAMENTO

1. Mobilidade, acessibilidade e qualificação urbana

Para a compreensão das questões da mobilidade, da sua eficiência e do aprofundamento das suas condições e bem assim da problemática da acessibilidade, da sua defesa e promoção, é necessário estabelecer a definição que está subjacente ao conceito teórico destes dois termos.

Assim, o termo “mobilidade” designa, na óptica individual, o conjunto das deslocações que fazemos de um lugar para outro, independentemente do motivo dessas deslocações, da distância ou do meio que utilizamos para a realizar. O mesmo conceito pode ser extrapolado para a escala da mobilidade urbana passando então a corresponder ao total das deslocações do número total de utilizadores de uma cidade, sem distinção do modo, motivo, distância temporal ou física desses movimentos.

Deste modo, a mobilidade pode medir-se, em termos abstractos e quantitativos, pelo número total de deslocações num determinado período temporal ou pela distância percorrida nesse mesmo total de deslocações, durante o mesmo período. Este tipo de medição numérica é utilizada, por exemplo, nos diagnósticos sobre os fluxos pendulares que permitem, conhecendo o número de deslocações de entrada e saída, estimar as *horas de ponta* de uma determinada cidade.

A mobilidade assume uma relevância fundamental para a qualidade de vida nas cidades quando a olhamos sob o prisma qualitativo das deslocações e quando, desse ponto de vista, podemos retirar algumas ilações sobre a sua eficiência: o número de meios que temos ao nosso dispor para a mesma deslocação (eficiência modal), o tempo que gastamos nessa deslocação (nível de eficiência), o gasto de energia necessário para essa deslocação (eficiência ecológica) ou o seu custo (eficiência económica).

Por sua vez, “acessibilidade” é um termo que tem associado um conceito geral, mais lato, que designa a qualidade ou medida do que é acessível ou ainda as condições ou o grau de acesso imposto a um determinado bem ou serviço, logo, quantitativamente maior ou menor, quanto mais ou menos acessível for.

Mas a acessibilidade tem também uma aceção mais estrita e que está frequentemente enquadrada no contexto do «*conjunto das características de um meio, serviço, equipamento ou edifício, no acesso de todas as pessoas, incluindo aquelas com mobilidade reduzida ou com necessidades especiais*»¹.

A promoção da acessibilidade é um imperativo constitucional e está regulamentada no ordenamento jurídico nacional através de vários diplomas, de que daremos conta no capítulo seguinte.

¹ A partir da definição do Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa in www.infopedia.pt

No entanto, é necessário salientar, desde já, um ponto absolutamente fundamental para a compreensão da temática geral desta dissertação e que, por esse facto, tem cabimento no âmbito destas definições conceptuais:

A prática continuada e a análise dos resultados, verificados um pouco por todo o mundo, permite concluir que, ao promover a acessibilidade em nome da inclusão e da participação das pessoas com limitações físicas ou psíquicas, permanentes ou temporais, estaremos a introduzir critérios de inclusão, de segurança, de comodidade e de funcionalidade, com ganhos evidentes para a mobilidade de todos, logo, estaremos a promover a participação e a cidadania.

Mobilidade e acessibilidade são, assim, termos indissociáveis, se nos decidirmos por uma abordagem contemporânea à problemática da sua defesa e promoção, nomeadamente em contexto urbano.

Importa também, neste capítulo introdutório, esclarecer alguns conceitos que são desenvolvidos transversalmente ao longo de todo este trabalho de dissertação e que melhor adjectivam os programas que incidem sobre o espaço público da cidade de Lisboa, de acordo com as definições do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio. Assim:

São acções de qualificação todas as que pretendem dotar os espaços ou sistemas a que dizem respeito de condições que se medem por critérios de valorização qualitativa que não possuíam antes de se terem levado a cabo as referidas acções. A qualificação dos espaços públicos, por exemplo, é definida pelo conjunto de acções que visam valorar as funções inerentes a esse mesmo espaço público, quer seja a melhoria das condições de acessibilidade, de conforto, de iluminação, de enquadramento de elementos naturais, de ensombramento, etc. No fundo, trata-se de acrescentar valor qualitativo a espaços e sistemas existentes.

Se as acções programadas tiverem como objectivo voltar a dotar os espaços ou sistemas de uma qualidade que entretanto foi perdida, independentemente das razões da perda dessa qualidade anterior, estão o termo aqui usado será o da requalificação. À requalificação não está inerente o conceito de mudança de uso ou carácter principal de um determinado espaço ou sistema, pelo contrário, está inerente um conjunto de acções que visam valorizar esse mesmo uso ou carácter, mas com novos critérios qualitativos que permitam novos níveis de desempenho, mantendo-se as mesmas funções.

Quando as acções programadas visam alterar os usos de um determinado espaço ou sistema que, por qualquer razão, deixou de desempenhar habilmente a função para que foi concebido, então estaremos na presença de acções de reabilitação, ainda que estas não envolvam a eliminação completa das preexistências, que são integradas na nova concepção e que constituem marcas patrimoniais e da memória colectiva.

Quando estamos na presença de acções que visam, em absoluto, alterar usos e funções de espaços ou sistemas e que, para tal, não incluam na nova concepção quaisquer referências construídas ou outros elementos que os constituíam anteriormente, estaremos na presença de acções de renovação.

Quando as acções levadas a cabo tiverem programada uma alavancagem de valores que saem fora do âmbito das alterações estritamente físicas mas que incidem sobretudo na introdução de novos usos em espaços e sistemas existentes e que se inserem no quadro referencial sócio-económico, como por exemplo a geração de emprego ou fenómenos de gentrificação social, então o termo correcto que as deve caracterizar será o da regeneração.

1. 1. Mobilidade e Morfologia Urbana

«Se estiver em nosso alcance poder escolhê-la segundo o nosso desejo, a situação da Cidade deverá ser próxima do mar e do campo para uma maior facilidade de chegada de auxílio e de bens necessários ao seu funcionamento. (...) O seu mercado deve situar-se numa situação cómoda, para que a ele possam chegar com facilidade os produtos provenientes de onde quer que seja, por terra ou por mar.» (ARISTÓTELES, 1977: Livro II, Cap. VII)

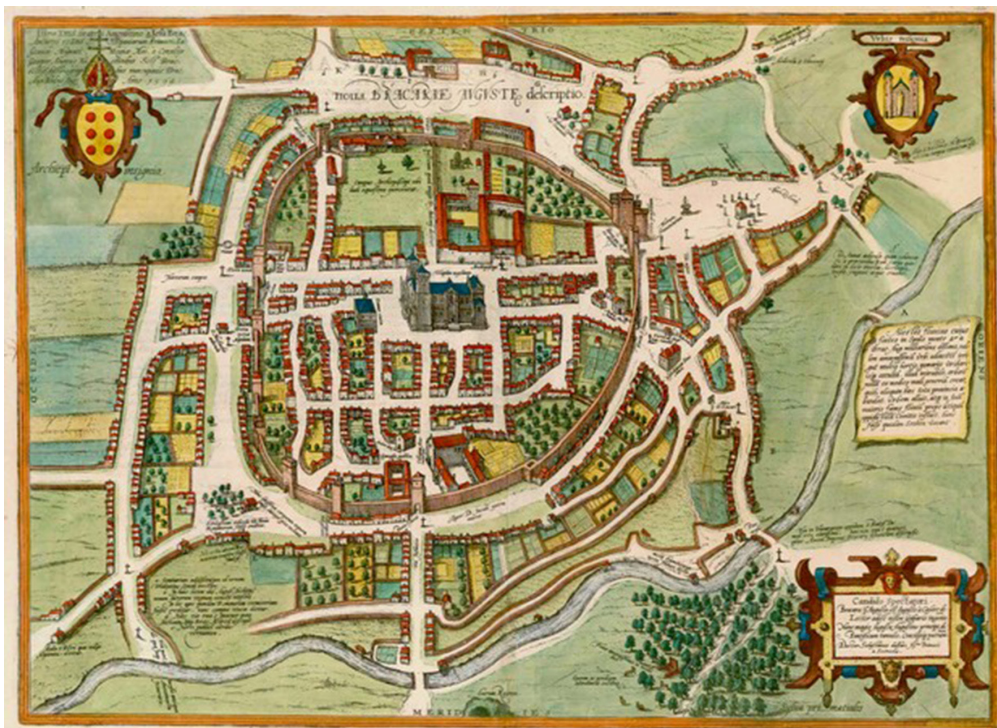
Até aos alvares da Era Moderna, o fenómeno da “urbanização”² era concebido através de pequenos alargamentos contíguos aos centros urbanos que, no caso europeu, correspondeu à ocupação dos “burgos” no exterior das cidades muralhadas, que vinham sendo consolidadas desde a era feudal e que, por essa razão, adquirem nos nossos dias a denominação de *centros históricos*. A questão da mobilidade não assume especial relevância para a vida destas cidades, mitigado que está o factor da distância nas relações comerciais, à excepção das trocas dos “produtos de excelência” das rotas comerciais de nível regional, que foram conhecendo um desenvolvimento lento, mas ainda assim assinalável, mas que se processam da mesma forma (a pé, a cavalo ou com recurso de veículos de tracção animal) e sobre os mesmos trajectos viários, construídos durante o Império Romano. A cidade é, até um certo nível, auto-suficiente e é abastecida pelas actividades primárias que nela subsistem. (CHUECA GOITIA, 1992)

O Renascimento europeu vem alterar o carácter eminentemente rural destes assentamentos urbanos, alagando-os para uma escala mercantil sem precedentes. Cresce exponencialmente o volume de negócios dos seus mercados e a quantidade de produtos, agora oriundos das mais variadas partes de um mundo aberto pelas rotas marítimas. A riqueza gerada pela actividade comercial e marítima desencadeará a ascensão de uma nova classe social poderosa e uma revolução cultural, que transformará as mentalidades, mas a morfologia da cidade não é significativamente alterada: a cidade mantém-se fortemente centralizada e alargam-se os perímetros das muralhas, concebidas agora segundo as novas técnicas militares.

O padrão da mobilidade também não é alterado, embora o aumento da procura e das trocas comerciais tenha induzido uma maior utilização do transporte, através de veículos de tracção animal.

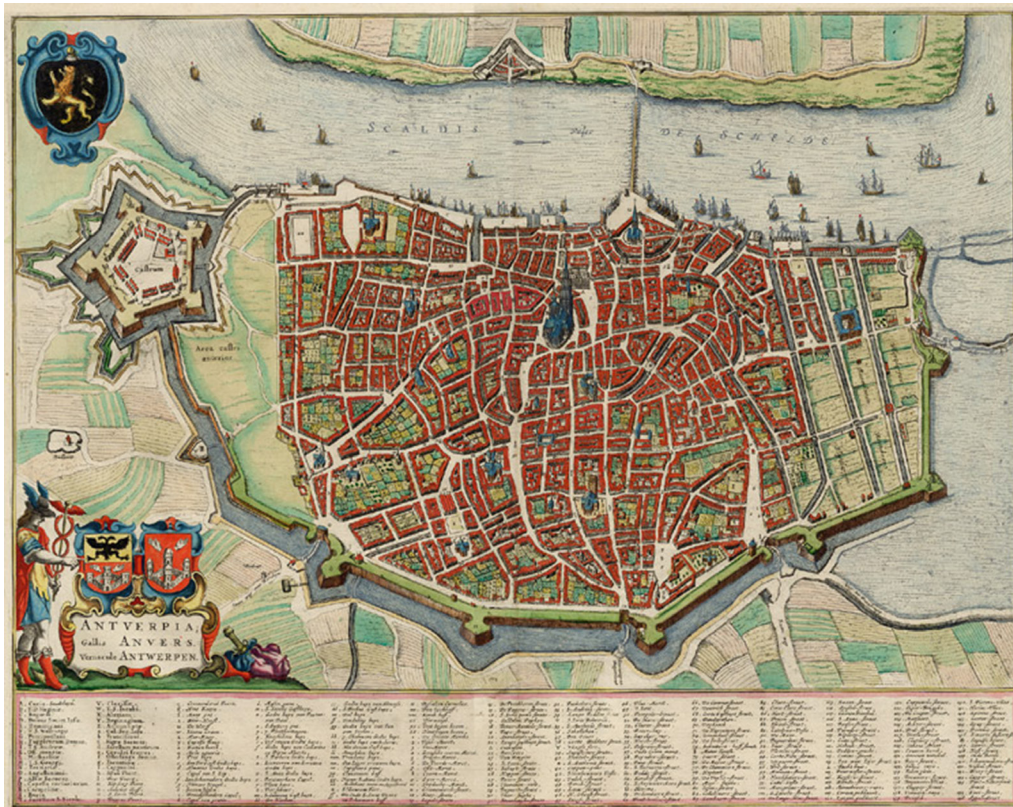
² É bom referir a relatividade do conceito de urbanização aqui expresso, numa altura em que apenas 10% da população mundial vivia em centros urbanos com 20.000 ou mais habitantes (POLÈSE, 1998:31).

Fig.1 – BRAGA EM 1594



Fonte: <http://www.arquiteturaportuguesa.pt>

Fig. 2 – ANTUÉRPIA EM 1649



Fonte: <https://commons.wikimedia.org>

A “cidade centralizada” pré-industrial obedecia já às leis da teoria da aglomeração, na qual a concentração espacial da oferta de produtos, bens e serviços deverá corresponder a mesma convergência espacial da procura. Este modelo de centralidade geográfica tem ainda inerente a minimização dos impactos da distância, que ainda hoje se traduzem em custos de deslocação e em custos de oportunidade. (POLÈSE, 1998:56)

A etapa seguinte da evolução da Cidade é trazida pela Revolução Industrial. E se, num primeiro momento, as experiências e as descobertas tecnológicas são aplicadas ao serviço do mundo rural e na substituição dos sistemas artesanais da produção agrícola³, a verdadeira transformação dar-se-á com a substituição da produção manufacturada pela produção mecânica em todo o sector da transformação. Num quadro de crescimento demográfico acentuado e estimulado pelo excesso de mão-de-obra rural, a expansão das cidades é a marca mais visível de uma nova era do desenvolvimento humano, nos alvares do Séc. XIX.

Numa primeira fase, a localização das indústrias segue o critério da proximidade dos pontos de extracção das matérias-primas (cidades mineiras) ou dos pontos de mais fácil escoamento dos produtos, junto aos rios e aos ancoradouros portuários, nas imediações das áreas centrais⁴. O ritmo de crescimento das indústrias e da implantação de novas actividades é muito superior ao tempo de produção de áreas residenciais necessárias à população que acorria à cidade. O primeiro resultado foi a sobreocupação de interiores de lotes, de quarteirões e de outros espaços livres e a consequente sobrelotação da cidade tradicional.

O modelo é abalado pelas críticas higienistas da primeira metade do Séc. XIX (CHOAY, 1979:10) que, desenvolvidas essencialmente como forma de combate às doenças associadas à falta de condições de vida das populações urbanas e de salubridade e higiene das cidades industriais, terão, como consequência, as primeiras medidas de segregação funcional: saem, primeira-mente, para fora dos limites da cidade os matadouros, os cemitérios⁵, os asilos, os quarteis, as prisões e os hospitais.

Mais tarde, na segunda metade do século, marcada já pelo pleno funcionamento da locomotiva a vapor, que impulsiona a construção de redes de caminhos de ferro⁶ um pouco por toda a Europa, abandonarão os centros das cidades as grandes indústrias, ao mesmo tempo que serão aterrados os charcos e extensas áreas pantanosas das cidades ribeirinhas ou com frente de mar, através da construção de canais, comportas, molhes e paredões, mas que serão obras já incluídas nos grandes planos de expansão de várias cidades europeias e das colónias do Novo Mundo, que também crescem exponencialmente, por via do transporte marítimo de larga escala.

³ A máquina a vapor de Thomas Savery (1650-1715) será utilizada pela primeira vez, em 1698, como forma de bombear a água de um poço.

⁴ ASHTON, T. S., *The Industrial Revolution 1760-1830*, Oxford University Press, London, 1962.

⁵ Em Lisboa, concretamente, após o Decreto de 21 de Setembro de 1835, da autoria de Rodrigo da Fonseca Magalhães, que vem na sequência da epidemia de *colera morbus* que assolou o país em 1833.

⁶ Em 1814 a primeira locomotiva a vapor de George Stephenson é utilizada no transporte de mercadorias e matérias-primas, nomeadamente nos 13 quilómetros entre as grandes explorações mineiras e as fábricas de Hetton e Sunderland. A primeira linha férrea “inter-cidades” ligou o polo industrial de Manchester à cidade portuária de Liverpool, em 1829 e incluiu, pela primeira vez, carruagens de passageiros na sua composição.

Fig. 3 – BAIRROS RESIDENCIAIS DA PERIFERIA DE LONDRES – 2ª METADE DO SÉC. XIX



Fonte: br.pinterest.com

No caso português, o caminho-de-ferro, lançado na segunda metade do Séc.XIX, não terá tanto um papel de transporte pendular de massas, nem procurará, nesta fase, resolver a questão do transporte entre cidade e periferia. Antes visará uma aproximação física do país para ganhos de escala do seu mercado interno. A ligação Lisboa-Porto far-se-á com um primeiro troço de via-férrea, entre Lisboa e o Carregado, inaugurando em 1856 e chegará a Vila Nova de Gaia em 1864 e ao Porto em 1877.

Outra ligação achada fundamental para a afirmação de Lisboa como principal porto de águas profundas de ligação transatlântica foi a programação de uma Linha do Leste, com ligação à fronteira espanhola que, a partir de Abrantes, chegou a Elvas em 1863. Uma segunda ligação, o “Ramal de Cáceres”, foi completada em 1880, através de um desvio da mesma Linha do Leste com direcção a Portalegre e à fronteira, em Marvão. Em 1887 inaugura-se, neste âmbito, o “Sud-Express”, que liga Lisboa a Calais, via Madrid.

A Linha do Sul visou a aproximação da Rota do Trigo à cidade de Lisboa e viria a afirmar o Barreiro como importante interposto de mercadorias pela ligação ferroviária com Vendas Novas e Setúbal, em 1861, com extensão para Évora dois anos depois e com chegada a Beja, em 1864. Chegará a Faro já em 1889.

Já a Linha de Sintra (1873), que tinha então início do seu percurso em Sete-Rios, foi alargada para a Estação de Alcântara em 1887, construída sobre o vale que adquire a maior concentração

industrial da capital. No lado oriental da cidade, o ramal da Linha do Norte marcará, até aos dias de hoje, o carácter igualmente industrial de Marvila e de todo o Vale de Chelas, pelas fábricas e armazéns que se implantarão nas antigas quintas rurais desta periferia imediata da Cidade.

A Linha do Oeste terá um trajecto comum com a Linha de Sintra até ao Cacém. Chegará a Torres Vedras em Maio de 1887 e à Figueira da Foz em Julho de 1888, onde estabelecerá ligação com a Linha do Norte.

As questões ligadas às demandas de mobilidade da população urbana, aliadas ao amadurecimento das preocupações da qualidade de vida, da imagem e do prestígio da cidade, amplamente difundidas pelas abordagens da ciência urbanística e permitidas por um conjunto de novas técnicas ao dispor da indústria da construção, serão responsáveis pela transformação planeada da cidade industrial na *cidade burguesa* da viragem do século⁷.

Estas medidas de desconcentração das áreas centrais da cidade serão, em alguns casos, acompanhadas de preocupações de estratégia militar, policial e de segurança e as que se prendem com medidas de controlo social, nomeadamente a partir das experiências dos levantamentos populares e das barricadas frequentes, no seguimento da Revolução Napoleónica em França, que conduzirão ao famoso Plano Geral das Transformações de Paris, levado a cabo por Georges-Hugène Haussmann, de 1852 a 1870.

Para o estudo desta (r)evolução das cidades europeias ficaram igualmente famosos os casos do Plano de Barcelona de 1860, da autoria de Ildefons Cerdá e da construção, por decreto imperial de 1857, do Ringstraße de Viena.

Fig.4 – ATRELADO SOBRE CARRIS – LONDRES 1860



Fonte: www.bbc.co.uk/news/in-pictures-15990563

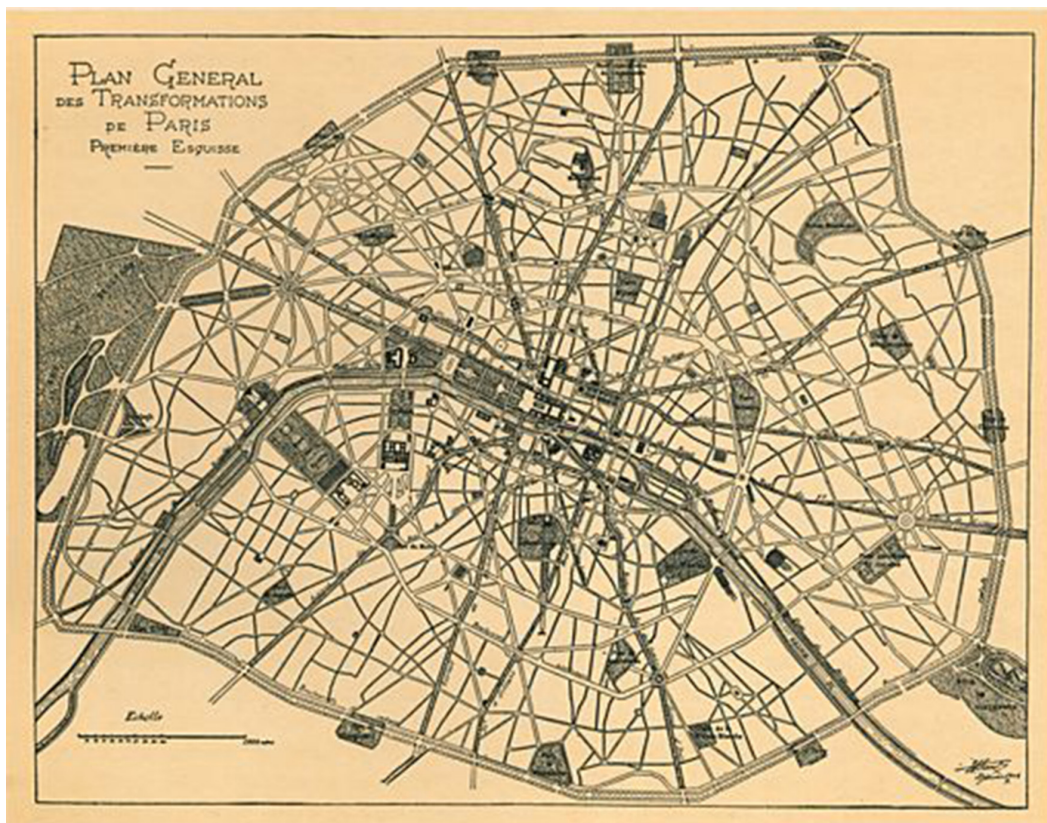
⁷ Ebenezer Howard e Camillo Sitte são os nomes mais sonantes do Urbanismo Culturalista (CHOAY, 1979, Cap. V:p.258)

Fig. 5 – CONSTRUÇÃO DO METROPOLITANO DE LONDRES, KING'S CROSS, EM 1861



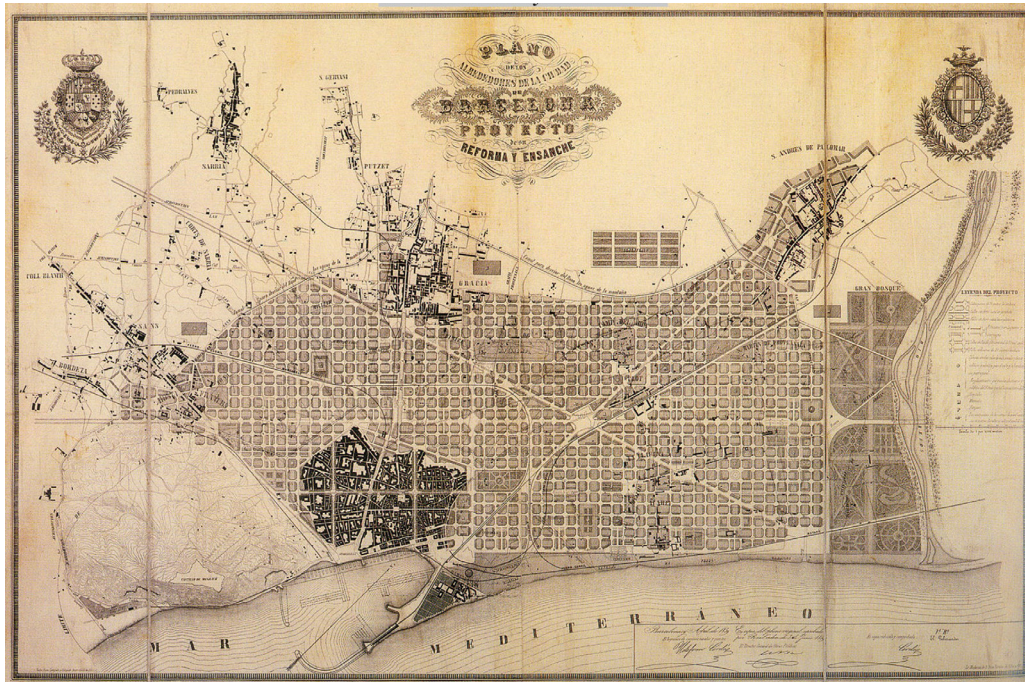
Fonte: Illustrated London News in www.wikipedia.org/wiki/History_of_rapid_transit

Fig. 6 – O PLANO GERAL DAS TRANSFORMAÇÕES DE PARIS



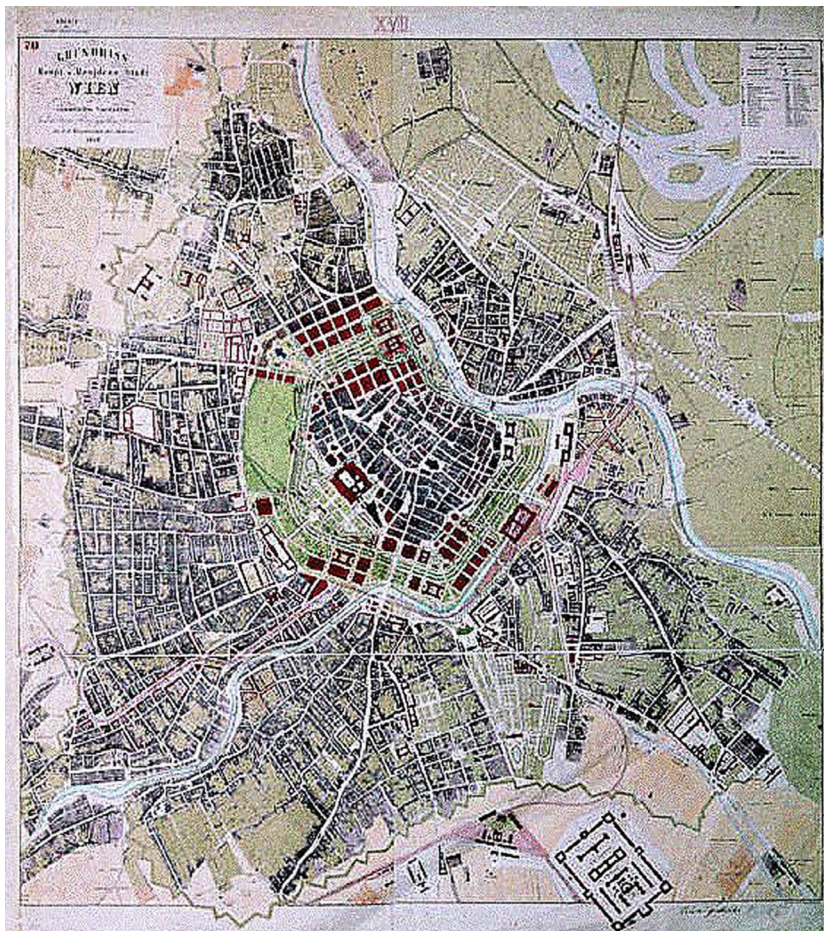
Fonte: <http://www.arquiteturaportuguesa.pt>

Fig. 7 – O ENSANCHE DE BARCELONA



Fonte: <http://www.arquiteturaportuguesa.pt>

Fig. 8 – O RING DE VIENA

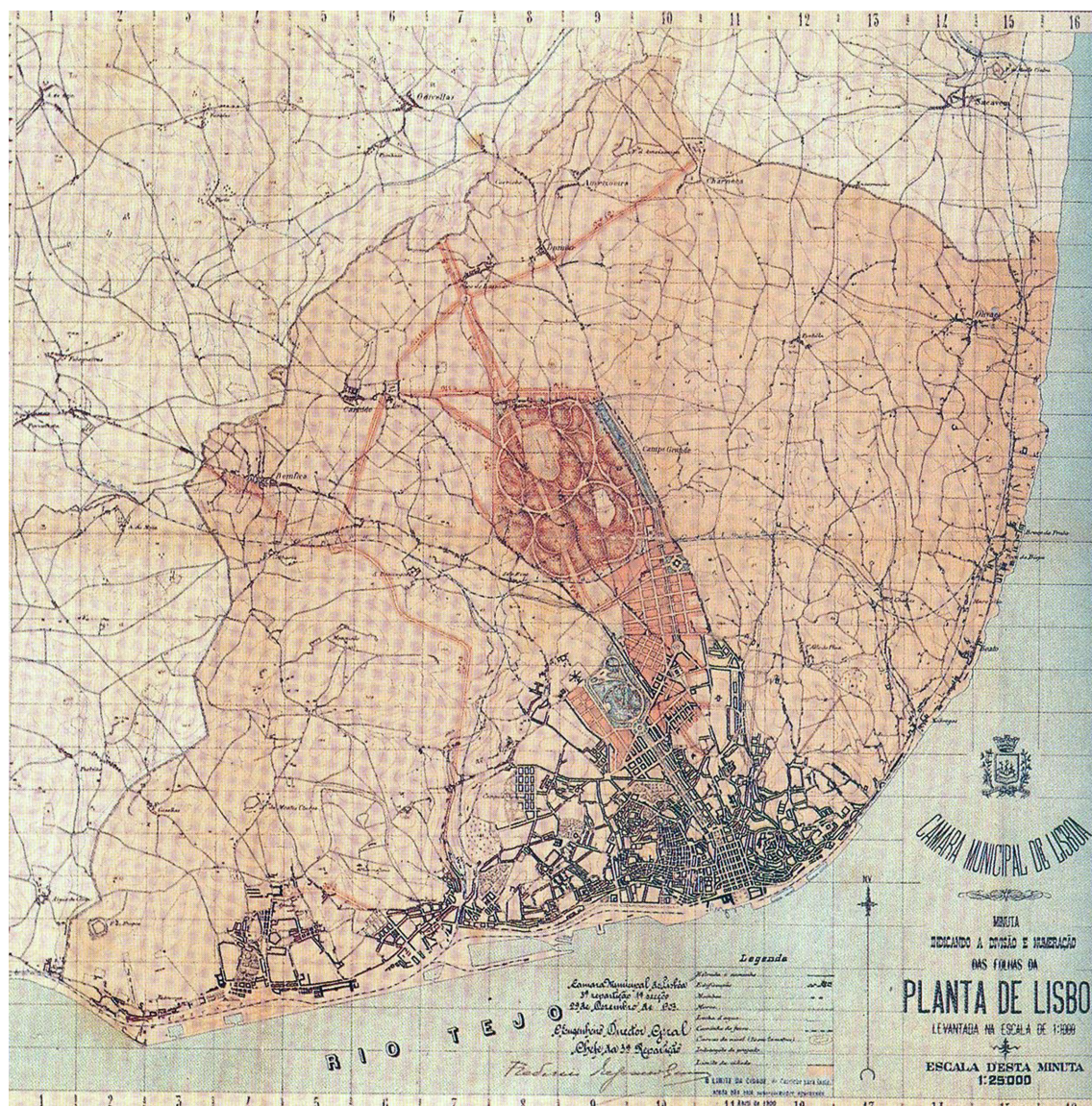


Fonte: <http://www.arquiteturaportuguesa.pt>

Em Lisboa, o *Plano de Expansão e Melhoramentos* levado a cabo por Frederico Ressano Garcia, inicia-se com a substituição do então Passeio Público na actual Avenida da Liberdade, concluída e inaugurada em 1879. Deste plano faz parte a expansão da cidade para Norte, em torno do eixo formado pela Avenida Fontes Pereira de Melo, Saldanha e Avenida da República (então Avenida Ressano Garcia) até Entrecampos, um tecido que ainda hoje apelidamos de “Avenidas Novas” e a expansão Poente, com as ligações da Avenida da Liberdade ao Rato e a urbanização de Campo de Ourique.

Menos conhecido é o projecto da Linha Férrea de Cintura, que permitiu ligar a Linha do Norte, com início em Sta. Apolónia, à Linha de Sintra que tinha então início em Alcântara e a não menos fundamental construção do Aterro, hoje Avenida 24 de Julho/Av. da Índia, que também permitiu estender, até ao Cais do Sodré, a Linha de Cascais, que então terminava em Pedrouços e efectuar a necessária extensão e organização do Porto de Lisboa.

Fig. 9 – EXPANSÃO DE LISBOA – O PLANO DE RESSANO GARCIA



Fonte: <http://www.ordemengenhheiros.pt>

Assim planeadas, as cidades foram respondendo às grandes descobertas tecnológicas que se iam produzindo e que marcaram também novas fases de industrialização, com consequências imediatas na vida urbana e, mais concretamente, na mobilidade generalizada da população, como foram os casos da energia eléctrica e dos derivados do petróleo, aplicados aos meios de transporte de massas.

Se nos Estados Unidos da América o automóvel particular já se popularizara a uma escala muito superior à verificada na maioria das cidades da Europa⁸, será necessário ultrapassar o período das duas Grandes Guerras para que o fenómeno atravessasse definitivamente o Atlântico, aliás, no sentido inverso aos movimentos migratórios.

Desde o período do *pós-guerra* até aos nossos dias (factores verificados em Portugal no final dos anos 60, e sobretudo no período do pós-guerra colonial) o aumento generalizado do rendimento das famílias e a perda de competitividade do transporte público face ao transporte individual, aliada à degradação da qualidade de serviço do transporte colectivo (BARATA SALGUEIRO, 2001:109) deram origem a uma segunda fase do processo de urbanização do território. Com base no automóvel ligeiro individual, o processo de *periurbanização* dos territórios rurais da vizinhança regional das cidades é intensificado pelos grandes investimentos públicos em infra-estruturas rodoviárias, que permitem deslocações pendulares de distância crescente e novas lógicas de localização do emprego.

O incremento das infra-estruturas rodoviárias que provocaram a fragmentação da paisagem e a redução da actividade agrícola que conduziu à perda de valor do solo rústico, tornaram estes territórios periurbanos disponíveis para outros usos, logo, muito vulneráveis à pressão demográfica, económica e funcional, exacerbada pela ausência continuada de normativos eficazes de ordenamento do território. (FADIGAS, 2017:114).

Sabe-se hoje que, se a crise financeira que atacou o sistema bancário internacional a partir de 2007, teve origem na desregulação de produtos financeiros sem suporte material a bens e produtos (*mercado de futuros*, especulação sobre produtos financeiros e papéis comerciais da actividade bancária) ela acabou por se alastrar ao mercado imobiliário.

A produção excessiva e desregulada deste sector, através dos financiamentos de operações imobiliárias, cada vez mais distantes dos centros funcionais das cidades e visivelmente contrária às dinâmicas demográficas então verificadas, obrigou a uma actividade bancária de concessão de crédito à habitação e ao consumo a particulares muito agressiva mas muito desfasada, quer da realidade fundiária (inflacionando o valor efectivo das propriedades), quer da expressão do mercado, nomeadamente da procura face ao acréscimo generalizado da oferta⁹.

⁸ Em 1908 a Ford lança o Modelo T, o primeiro carro tornado “acessível” a uma grande parte da população.

⁹ Em Portugal, para esta desregulação da oferta, contribuiu a reclassificação de grandes áreas rurais em “solos urbanizáveis”, no âmbito dos PMOT’s, como forma de financiamento municipal, através das taxas de urbanização (FADIGAS, 2015:154).

Se hoje podemos afirmar que esta excessiva concessão de crédito foi acompanhada de falhas na supervisão da actividade bancária e alimentada por um ambiente de optimismo económico generalizado, a verdade é que muito pouco mudou ainda no paradigma do cálculo do poder de compra efectivo dos consumidores, que continua a menosprezar os custos associados à distância nos cálculos do esforço financeiro das famílias e na avaliação dos riscos de incumprimento.

Fig.10 – TIMES SQUARE, NOVA IORQUE NOS ANOS 20



Fonte: <https://fi.pinterest.com/pin/390405861419287560>

Fig. 11 – ROSSIO, LISBOA NOS ANOS 20



Fonte: Foto de Domingos Alvão – Arquivo Fotográfico da C. M. de Lisboa

As debilidades estruturais em que se fundam estas opções são postas em evidência quando, pequenas oscilações impostas ao rendimento disponível (oscilações dos preços dos combustíveis, mudanças de local de trabalho, aumento de valores de portagens) têm grandes impactos no orçamento familiar ou mesmo na sua sobrevivência financeira, sobretudo se atendermos ao prazo da contratualização dos empréstimos bancários que é, na generalidade, de várias décadas.

Na origem da periurbanização metropolitana, ou mesmo de dimensão regional, estão também argumentos – não raras vezes pouco informados – que se prendem com o custo da habitação, quando comparado com os preços praticados no centro da cidade, ao mesmo tempo que subsistem hábitos de identificação subjectiva com o ambiente e a vida rural, associados a uma certa qualidade de vida, inviável na cidade (POLÈSE, 1998:103).

Outro factor que contribuiu para o alargamento continuado da periurbanização, sobretudo da função residencial, foi a expectativa de que os grandes avanços tecnológicos, trazidos pela conexão global das TIC's (tecnologias de informação e comunicação), gerassem novos paradigmas na relação residência/emprego, nomeadamente a sua desterritorialização, permitida pelo fenómeno do teletrabalho.

Ora, essa expectativa saiu gorada, ou pelo menos não teve a expressão que se previa. Na verdade, as sedes sociais e os escritórios das administrações das grandes empresas dos sectores industriais, das comunicações, da energia e dos transportes mantiveram ou recuperaram localizações centrais de prestígio, no que foram seguidas por muitas outras com semelhantes aspirações, mas também pelas empresas de serviços financeiros e seguradoras a quem estão associadas e que demandam igual proximidade das subsidiárias que lhes prestam serviços de consultoria, nas diversas áreas dos “serviços às empresas” e das “actividades liberais”. Assim, esta proximidade visa a minimização dos custos de comunicação e de troca de informação, que dependem da frequência de contactos interpessoais directos. Quanto mais complexa, privada ou confidencial for essa informação, maior importância será dada a esses contactos directos e maior relevância assume a questão da proximidade funcional desta relação triangular e a *importância económica das relações pessoais*. (POLÈSE, 1998:307).

Se, por um lado, os efeitos da globalização sobre o território se traduzem na procura de novos paradigmas de localização, porque respondem às novas necessidades de uma economia fortemente dependente das TIC's, virtual, imaterial, logo, *desterritorializada*, para a qual «*o solo deixa de ser o recurso indispensável, função que é transferida para a energia, acompanhada de infra-estruturas próprias e de sistemas nodais de interligação*» (FADIGAS, 2017:133), por outro, a ênfase passa a residir na aglomeração espacial de recursos humanos muito especializados, ou seja, nas pessoas e nas suas competências tecnológicas e na sua capacidade de gerarem os novos *territórios criativos*.

Trata-se pois da ruptura da relação clássica casa-trabalho, que durante séculos estruturou os processos de urbanização e a ocupação dos territórios e que traz fortíssimas consequências para a mobilidade urbana, em geral e para as infra-estruturas e os sistemas de transporte, em particular.

Esta nova realidade tem vindo a acontecer nos centros urbanos consolidados, que mercê de programas de regeneração urbana intensiva, de espaços que foram ficando disponíveis pelo abandono verificado nas décadas anteriores, têm registado interessantes movimentos de regresso à cidade e de recuperação das teses da Cidade Compacta (JENKINS et al., 1996), que numa acepção mais restritiva e segregada deu origem às *Edge Cities*¹⁰ e ao *Novo Urbanismo*¹¹ americanos, mas que na Europa tem evoluído na linha DOTS (Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável) do Thames Gateway em Londres, por exemplo, a par das experiências das Smart Cities, onde se procura integrar a nova estratégia da cidade Lisboa, que tem no Programa *Pavimentar Lisboa* e no Programa *Uma Praça em cada Bairro* duas das suas principais medidas de regeneração urbana, com principal enfoque na requalificação do espaço público.

Não sendo programas ou planos de mobilidade propriamente ditos, têm subjacente a promoção da mobilidade pedonal e da redução das áreas consignadas ao tráfego automóvel.

Fig.12 – THAMES GATEWAY: BARKIN

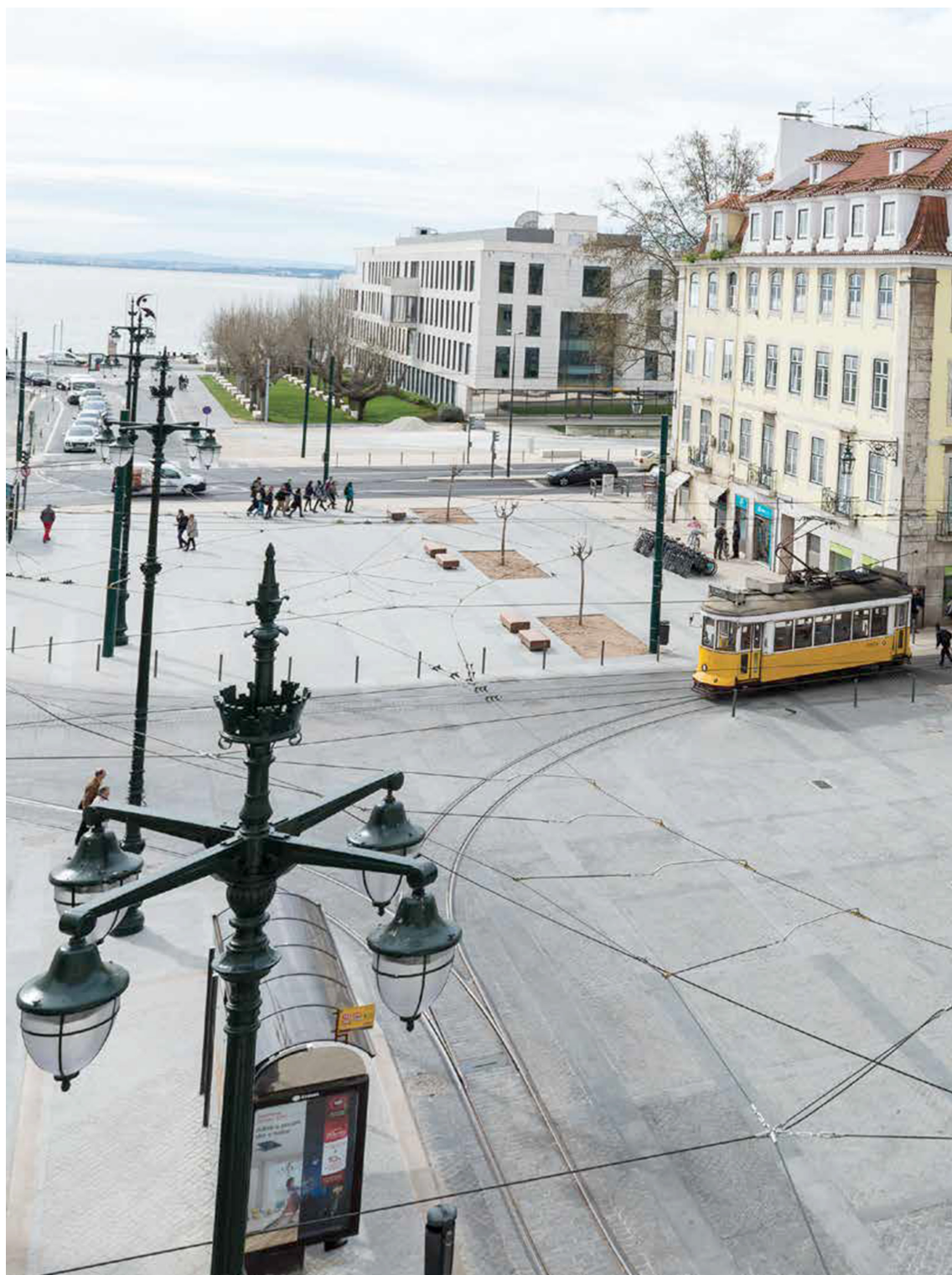


Fonte: www.bbc.co.uk/london/content/image_galleries

¹⁰ GARREAU, J. – *Edge City – Life in the New Frontier*, Doubleday, New York, 1991

¹¹ CALTHORPE, P. – *The next America Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*, New York, 1993.

Fig. 13 – PLANO GERAL DE INTERVENÇÕES DA FRENTE RIBEIRINHA, LISBOA



Fonte: idem, com a colaboração fotográfica de Américo Simas

1. 2. Mobilidade e sustentabilidade

O contexto da crise fez ressurgir a discussão sobre a morfologia urbana e a sua relação com o consumo energético, cujas primeiras conclusões tinham sido estabelecidas no final dos anos 80 e que voltam agora a contribuir para o debate em torno das estratégias de desenvolvimento urbano sustentável: «*Os padrões de densidade estão, como é óbvio, estreitamente ligados ao tipo de transporte e, por consequência, ao consumo energético*» (NEWMAN & KENWORTHY, 1999).

Na sua comunicação ao Congresso da UITP, em 2000, o Prof. Philippe Bovy vai mais longe e compara quantitativamente três tipos de cidades, de acordo com as densidades conjugadas de habitantes e de empregos por hectare (cidades americanas e australianas de baixa densidade; cidades europeias de média densidade e cidades asiáticas de grande densidade), a repartição modal da sua estrutura de mobilidade, quanto ao uso de transporte individual (TI) e transportes colectivos (TC), e o consumo de energia anual *per capita*.¹²

Quadro 1 – DENSIDADE, REPARTIÇÃO DA MOBILIDADE E CONSUMO DE ENERGIA

Densidade (habitantes+empregos por hectare)	Estrutura da Mobilidade	Consumo de energia (MJ/habitante/ano)
Baixa densidade: <25	TI≥90% e TC≤10%	≥65.000
Média densidade: 40 a 120	TI≥65% e TC≤35%	25.000
Alta densidade: >200	TI≥40% e TC≤60%	13.000

Fonte: Philippe Bovy

Para além dos custos ambientais, têm tradução directa na sustentabilidade das cidades os custos inerentes à dispersão urbana, permitida pelo recurso ao transporte individual e pela crescente qualidade das infra-estruturas rodoviárias, binómio vicioso de causa-efeito em si mesmo. A periurbanização, verificada agora num território mais vasto, arrasta consigo a inexorável dispersão territorial de funções, actividades, serviços e equipamentos urbanos, ao mesmo tempo que é responsável pelo abandono de largas áreas centrais das cidades.

Ao maior consumo de espaço, esta dispersão tem inerente o aumento das distâncias das deslocações, logo, o aumento das emissões de poluentes atmosféricos, o aumento dos consumos energéticos, o aumento dos custos de infra-estruturação do território, do qual resulta o aumento dos custos de exploração das redes de infra-estruturas (MOURA E SÁ, 2012:5).

«*A crise económica, a reestruturação da indústria, o surto das actividades de serviços e sobretudo a expansão espectacular da produção de alta tecnologia modificaram largamente a organização territorial do capitalismo contemporâneo.*» (BENKO, 1996:13)

¹² BOVY, PHILIPPE, Planification intégrée urbanisme-transportes et développement durable des mobilités, Comunicação apresentada ao Congresso da UITP, México, 2000, pp. 1-2.

As mais recentes abordagens à questão do desenvolvimento urbano assumem, num contexto de mudança dos paradigmas tradicionais por que atravessa a economia global, um conjunto de *inputs* que têm suscitado e sustentado a inevitabilidade da alteração do modelo económico vigente¹³ e que trazem consequências, também elas inevitáveis, para a vida nas cidades:

- as alterações climáticas e os seus efeitos;
- o aumento generalizado do consumo global e o forçoso aumento de preços de bens e serviços;
- a escassez e a finitude de recursos, nomeadamente dos recursos naturais;
- a crescente dependência energética e as suas consequências no mercado global da energia;
- a polarização e a exclusão social.

Neste âmbito, convém lembrar que, em 2014, 54% da população do globo vivia em cidades, valor que disparava para 78% da população nas regiões mais desenvolvidas, onde se incluem as cidades europeias. No horizonte de 2050 perspectiva-se uma evolução desses indicadores para valores situados nos 66% e 85%, respectivamente¹⁴.

Esse aumento da população urbana à escala global é distribuído um pouco por todos os tipos de cidades, desde as pequenas cidades (com menos de 500 mil habitantes) até às conurbações com mais de 10 milhões de habitantes.

É interessante verificar que, para o mesmo estudo, contribuíam 564 cidades, em 1990, 1013 cidades em 2014 e que a base prospectiva para a distribuição da população urbana em 2030 é de 1393 cidades, ou seja, mais do dobro (247%), em apenas 40 anos!

Por outro lado, para a mudança deste paradigma sobre a economia das cidades, também têm contribuído factores que advém de novas formas de intervenção das populações urbanas e da procura de soluções para o exercício de uma cidadania mais exigente e participada, que obrigam ao reforço das formas de cooperação funcional entre estados centrais, municípios, empresas, organizações civis e movimentos espontâneos de cidadãos.

Esta crescente consciencialização para práticas de (con)vivência urbana que exigem maior participação na tomada de decisão é alimentada pelas novas tecnologias da informação e comunicação (TIC's), proporcionada pela «Internet das coisas», a que 50 biliões de pessoas terão acesso, já em 2020.

¹³ Alteração do modelo de "economia linear", conceito subjacente a todo o documento «Transformar o nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável», adoptado pela Assembleia Geral da O.N.U., em Setembro de 2015.

¹⁴ Department of Economic & Social Affairs, WORLD URBANIZATION PROSPECTS – THE 2014 REVISION, O.N.U., New York, 2015.

Fig.14 – POPULAÇÃO URBANA – 1950



Fig. 15 – POPULAÇÃO URBANA – 2014



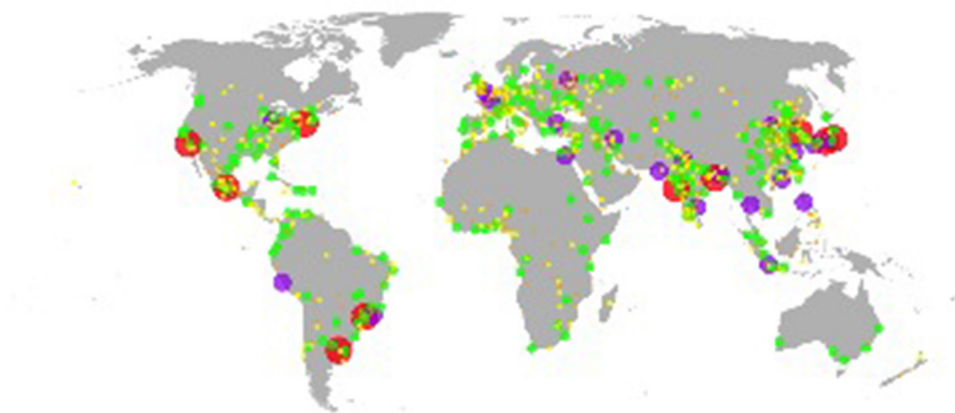
Fig. 16 – POPULAÇÃO URBANA – 2050



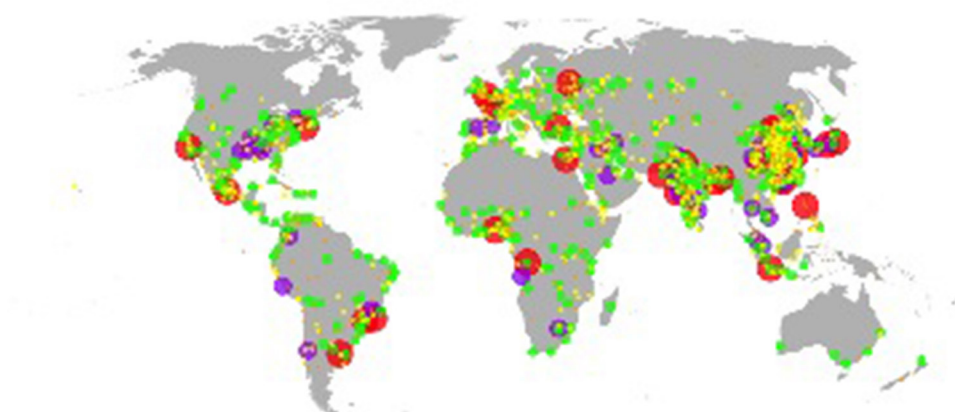
Fonte: O.N.U., WUP2014 Report

Fig. 17 – DISTRIBUIÇÃO DA POP. MUNDIAL POR DIMENSÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS

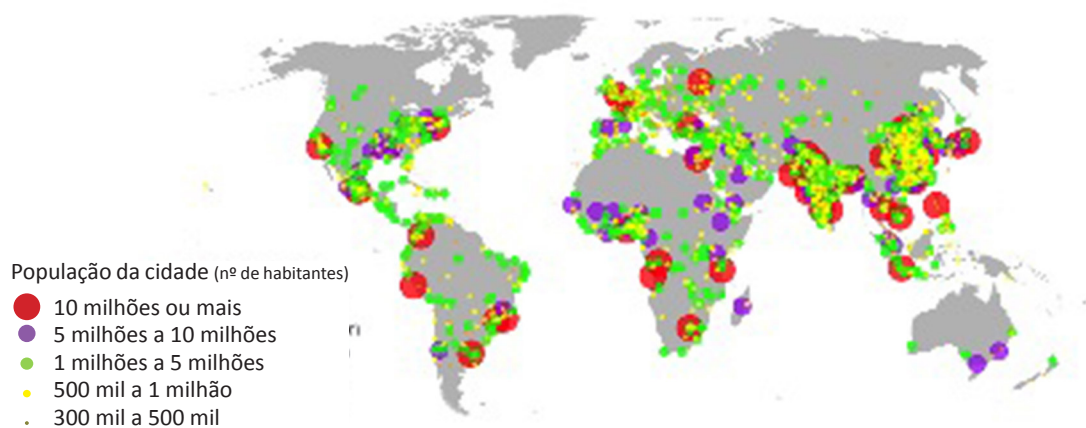
1993



2014

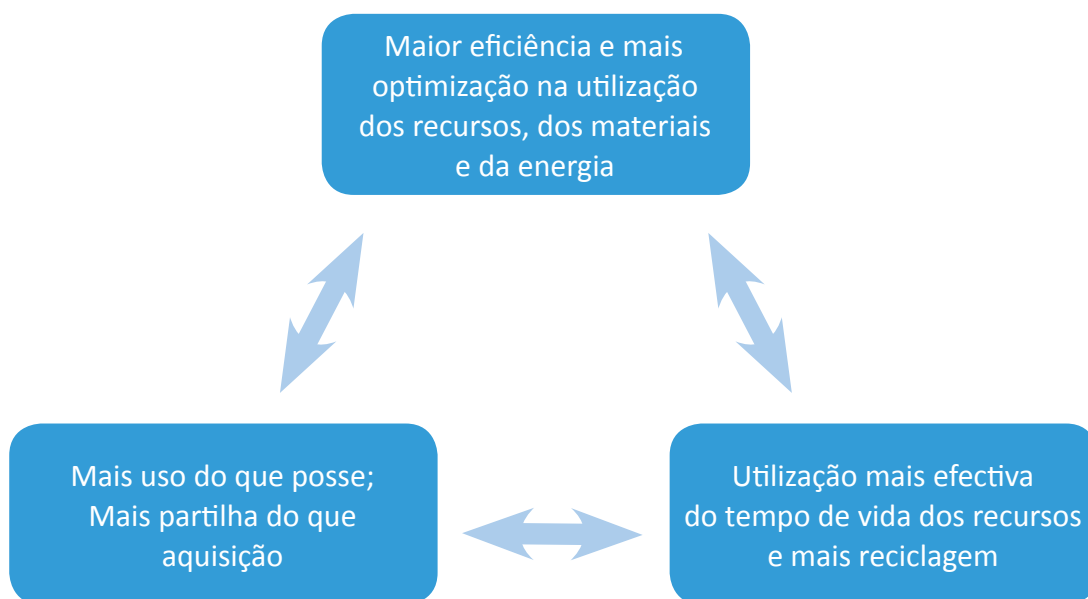


2030



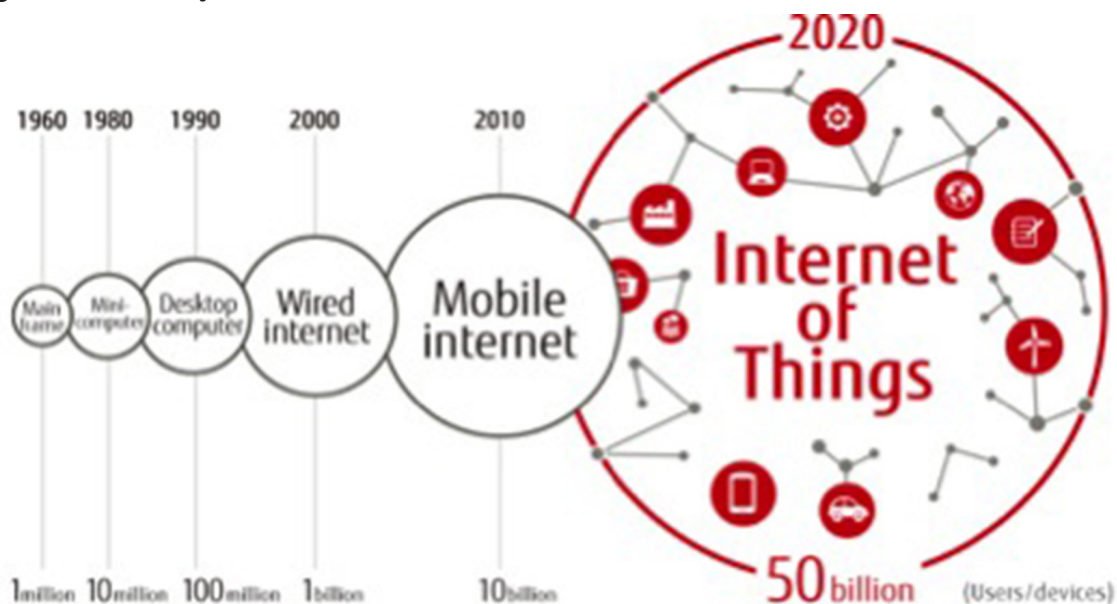
Fonte: O.N.U., WUP2014 Report.

Fig.18 – MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA CIRCULAR



Fonte: Figura elaborada pelo autor

Fig.19 – A EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA



Fonte: Fujitsu15

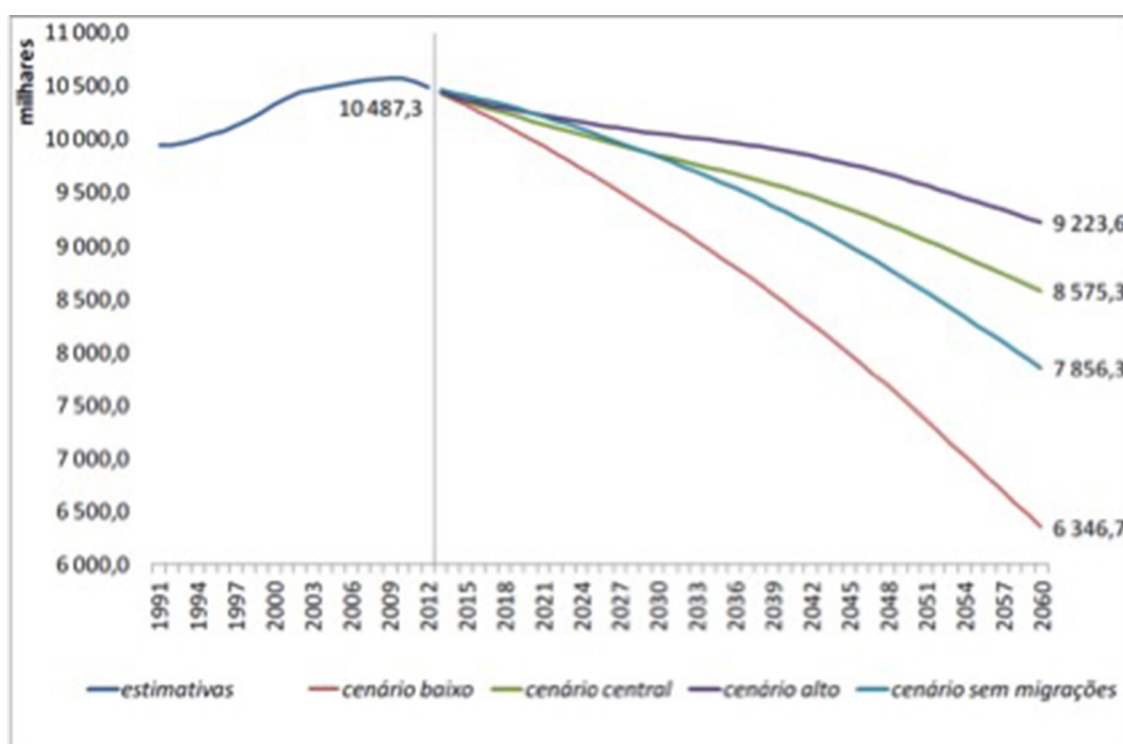
¹⁵ Documento apresentado por Sérgio Barroso/CEDRU à Conferência «SMART CITIES PARA O AMBIENTE E PARA O TERRITÓRIO», organizada pela CCDR-LVT em parceria com a Câmara Municipal da Amadora, em Dezembro de 2016.

Todo este cenário global deve ser, no entanto, confrontado com um olhar mais aprofundado à realidade de muitas cidades do grupo das economias mais desenvolvidas, com especial incidência nas cidades europeias, sobre dois factores fundamentais:

A fraca resiliência às mudanças dos ciclos económicos, a par da realocização dos fluxos de investimento global para as economias emergentes, originou uma redução das condições de investimento público e privado;

As alterações demográficas e as suas implicações socio-económicas obrigam a repensar estratégias e orientações para o futuro a médio/longo prazo.

Fig.20 – CENÁRIOS DA EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO PORTUGUESA



Fonte: PROJEÇÕES DE POPULAÇÃO RESIDENTE 2012-2060, I.N.E., Março de 2014

É pois, neste contexto de mudança que se joga o futuro da vida nas cidades e é nesse âmbito que as linhas de orientação do desenvolvimento urbano seguem, um pouco por todo o mundo, as teses da Economia Circular¹⁶, conceito estratégico que assenta nos quatro pilares da «economia verde» (redução, reutilização, recuperação e reciclagem) e que visa a eliminação do conceito de *fim de vida* dos recursos, patente no paradigma da “economia linear” (para a qual o consumo é o motor do desenvolvimento), através da integração de novos fluxos circulares de reutilização, renovação e restauro, de reintegração das externalidades, de minimização das perdas e de resiliência face às mudanças e agressões externas.

¹⁶ «A ECONOMIA CIRCULAR – INTERLIGAÇÃO, CRIAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VALOR», Serviço de Publicações da Comissão Europeia in www.igfse.pt

Pretende a desagregação do modelo actual de crescimento económico ligado ao aumento sistemático do consumo dos recursos disponíveis, inspirando-se nos sistemas fechados dos ecossistemas naturais, no processamento continuado dos resíduos e no menor gasto de energia necessário e suficiente a cada tarefa.

Ancorado nesta perspectiva do desenvolvimento (que vem recuperar alguns ensinamentos teóricos de Schumpeter¹⁷) e tendo por base as novas tecnologias postas ao serviço de comunidades cada vez mais informadas, conscientes e conectadas, o conceito de *smart city* assenta o seu modelo em seis grandes vertentes:

Governança: Modelos mais descentralizados e transparentes de governo da cidade, com novas formas de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, na implementação de factores de transparência (accountability) e no acesso à informação, através de plataformas de open data, onde se inclui o acesso a sistemas de informação mapeada e em tempo real;

Ambiente: Implementação de novos sistemas de gestão de infra-estruturas e de resíduos, que visem a redução de perdas sistémicas e promovam uma utilização mais sustentável dos recursos disponíveis (p.e. a recolha selectiva dos resíduos urbanos para reciclagem ou a reutilização da água através de processos de tratamento e reproveitamento); Monitorização de indicadores ambientais (p.e. emissões e níveis de CO₂, níveis de radiação solar, etc.) e de factores de risco (precipitação e riscos de cheia, actividade sísmica, etc.) e promoção de níveis elevados de ambiente urbano, através da requalificação de espaços públicos e espaços verdes urbanos;

Mobilidade: Promoção de meios sustentáveis de mobilidade através do investimento em redes de transportes colectivos mais abrangentes e multimodais e mais eficientes em termos energéticos, implementação de formas inovadoras para a redução da circulação automóvel poluente (p.e. incentivos para aquisição de veículos híbridos ou eléctricos) e para a gestão integrada da oferta de estacionamento, mas também através do investimento na qualificação do espaço público, para a promoção da mobilidade pedonal e ciclável em condições de conforto e segurança;

Edificado: Soluções arquitectónicas inteligentes, com recurso generalizado a materiais de construção que minimizem emissões de carbono e maximizem a eficiência energética e que promovam a reutilização de alguns recursos (p.e. a água, através de mini-estações de pré-tratamento de águas ou de reutilização de águas pluviais ou as “fachadas verdes” e os “jardins de cobertura” como factores de fixação de CO₂) e a utilização de energias renováveis (p.e. a geração de energia eléctrica ou térmica através de células fotovoltaicas ou de captação aeólica);

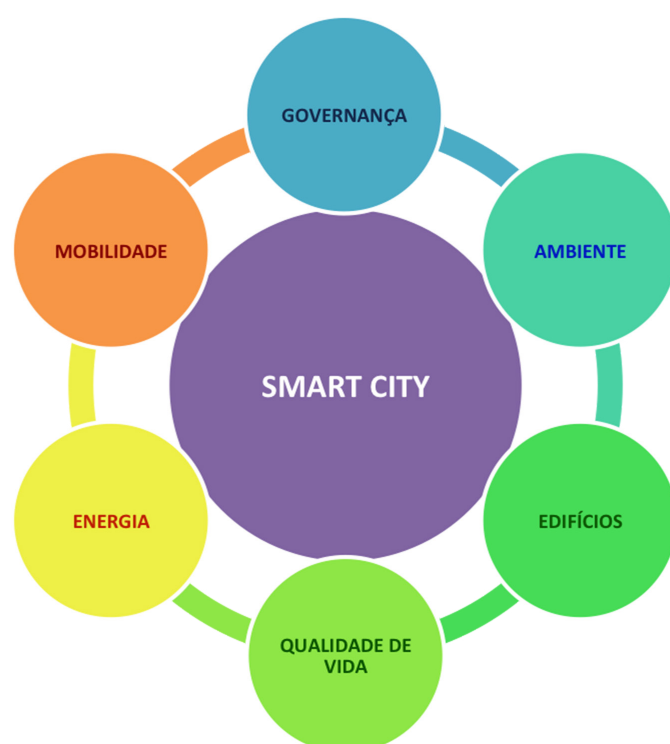
Energia: Para além da redução continuada das perdas sistémicas de energia e da reabsorção da quantidade aproveitável pelos sistemas, a questão da energia urbana é transversal a um conjunto muito alargado de funções que vão desde a utilização de sistemas renováveis para

¹⁷ Joseph A. Schumpeter (1883-1950), um dos primeiros grandes teóricos da ciência económica a considerar a inovação tecnológica como motor do desenvolvimento capitalista e a grande responsável pela geração e quebra dos ciclos económicos.

a iluminação pública e a utilização generalizada de tecnologia menos consumidora (p.e. a iluminação LED alimentada por sistemas de base aeólica ou solar) até à utilização generalizada de energia limpa ou reciclada para abastecimento de transportes (p.e. a rede eléctrica MOBI.E)¹⁸.

Qualidade de vida: Este pilar diz respeito à generalização de plataformas tecnológicas que visem maior comodidade, rapidez e informação no acesso a sectores-chave da vida das pessoas como seja o acesso a plataformas inteligentes de gestão da segurança e de emergência, a plataformas e-saúde¹⁹, à informação cultural e turística, ao acesso ao e-learning mas também ao conjunto de medidas que visem o combate à infoexclusão.

FIG.21 – MODELO CONCEPTUAL DA SMART CITY



Fonte: Figura elaborada pelo autor

Cerca de 25% da energia produzida no mundo é gasta nos meios com que nos transportamos²⁰. Por isso mesmo, a mobilidade é um vector fundamental da economia e do desenvolvimento urbanos e assume uma especial relevância no quadro do desenvolvimento sustentável, capaz de assegurar a viabilidade das cidades e, ao mesmo tempo, garantir-lhes padrões aceitáveis de qualidade ambiental, como é defendido no Livro Verde da Comissão Europeia²¹.

¹⁸ A este respeito veja-se o caso da Suécia que, através do programa WTE (waste to energy), consegue reaproveitar cerca de 99% dos resíduos urbanos transformando-os em energia e em combustíveis como o biogás, *in* www.renascimento.pt.

¹⁹ De que a plataforma do SNS é disso um exemplo cada vez mais inovador e abrangente: www.sns.gov.pt

²⁰ BP World Energy Outlook 2030, January 2013 Report.

²¹ Towards a new culture for urban mobility, Comissão Europeia, Bruxelas, Setembro de 2007.

Há hoje um alargado consenso sobre as condicionantes ao desenvolvimento económico e à sustentabilidade das cidades, impostas pelos actuais padrões de produção e consumo do transporte urbano (MARQUES DA COSTA, 2007).

Por outro lado, a mudança de comportamentos e costumes, tão necessária à mutação do actual paradigma do desenvolvimento, baseado no consumo e na exploração sistemática de recursos, terá forçosamente que passar também pela alteração dos actuais modelos – muitas vezes contrários ao ordenamento do território – sustentados como estão em meios de transporte poluentes e consumidores de recursos não renováveis e que não contribuem para a melhoria das condições de mobilidade geral das populações.

No cenário de crise económica, ou de forte condicionalismo no acesso ao financiamento que caracteriza os nossos dias, ganha relevo a discussão em torno dos custos indirectos ou das externalidades inerentes à produção e consumo dos transportes e da crescente disparidade do binómio custo/benefício das deslocações privadas e seus custos sociais, imputados à comunidade (MERLIN, 1984). Paralelamente, o aumento do peso do transporte individual na estrutura da mobilidade veio criar problemas graves de excesso de tráfego no interior das cidades, problemas de segurança para a circulação pedonal e descaracterização de espaços públicos, pela crescente necessidade de espaço para estacionamento automóvel que, na sua ausência, se torna abusivo e, muitas vezes, ilegal.

Ora, estes custos não são imputados especificamente a quem decide afastar a residência do local de trabalho ou dos locais convencionais das suas deslocações, mas redistribuídos por todos, quanto mais não seja através das contribuições e impostos ao Estado e aos Municípios, a quem cabe corrigir as deficiências do sistema e minimizar os seus efeitos e os seus impactos negativos (BREHENY, 1992).

O que está em causa na actual estrutura da mobilidade é o desequilíbrio causado pelo elevadíssimo peso do transporte individual face a outros modos de transporte e as suas consequências para a qualidade de vida nas cidades. Esta preocupação é tão mais reforçada quanto mais compreendermos que, quer o volume de investimento “drenado” para a construção de infra-estruturas viárias de acesso às cidades, quer o esforço despendido no ordenamento destes territórios, que tem sido exigido aos poderes públicos nas últimas décadas, visa a melhoria das condições de utilização de um meio de transporte individual, motorizado, poluente e que entre 80% a 90% do seu tempo de vida útil está imobilizado.

Quadro 2 – CUSTOS EXTERNOS DOS TRANSPORTES

POLUENTES ATMOSFÉRICOS	CONTRIBUTO DOS TRANSPORTES ²¹	IMPACTES
Dióxido de Carbono	29%	Aquecimento global
Óxido de Azoto	41%	Chuvas ácidas
Dióxido de Enxofre	4%	Afecções respiratórias
Monóxido de Carbono	44%	Morbilidade, fertilidade
Benzeno	80%	Cancerígeno
Chumbo	50%	Desenvolvimento mental
Hidrocarbonetos	50%	Toxicidade
Partículas	27%	Doenças cardiovasculares
RECURSOS	CONSUMO	IMPACTES
Uso do solo	Entre 0,3% e 1,3% da AML ²²	Consumo de recursos irreprodutíveis.
Ecológicos		Destruição de ecossistemas, e de lugares de interesse ecológico; Afecção da Rede Hidrográfica.
Acidentes ²³	Rodoviários: 30.604 (638 mortos e 39.015 feridos graves) Ferroviários: 343 (60 mortos e 31 feridos graves)	Custos de assistência hospitalar, custos laborais e patrimoniais e custos psicológicos.
Energéticos ²⁴	Rodoviário: 5,256 milhões TEP Ferroviário: 291,8 milhões de kWh e 17 milhões de litros de gasóleo	Custos energéticos onde se incluem combustíveis fósseis não renováveis.
QUALIDADE DE VIDA		IMPACTES
Ruído		Stress, níveis de concentração e descanso.
Vibrações		Impactes no edificado.
Segregação social		Segregação de comunidades, barreiras físicas ou diferenças de acessibilidade.
Qualidade visual		Impactes visuais e intrusão visual.
Mobilidade		Redução das condições mobilidade por excesso de consumo ou impactes na exploração.
Espaço público		Redução da acessibilidade geral, custos de manutenção.
DESENVOLVIMENTO		IMPACTES
Impactes económicos		Rendimento, emprego
Congestionamentos		Aumento do tempo das deslocações e do consumo de recursos;
Dispersão urbana		Geração de tráfego; Consumo de recursos.
Construção		Alterações ambientais; Uso do solo; Custos do solo urbano.

Fonte: Adaptação e actualização com base em (BANISTER, 1998)

²² Relatório do Estado do Ambiente, Instituto do Ambiente, Lisboa 2003.

²³ Percentagem de área ocupada com infra-estruturas de transporte, Corine Land Cover 2000.

²⁴ INE, Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2014

²⁵ IDEM

O relatório das “Cidades Europeias Sustentáveis”²⁶ (CE, 1996) apresentava um diagnóstico preocupante: «A mobilidade é essencial para a subsistência das cidades. Porém, os níveis de saturação de tráfego atingidos, devido à predominância do veículo privado, estão a prejudicar o funcionamento eficiente de muitas cidades, a reduzir a acessibilidade e a deteriorar o ambiente».

Este desequilíbrio não é novo. Em 1963, C.D. Buchanan²⁷ alertava: «O congestionamento de tráfego pôs em perigo o bem-estar de muitas pessoas nas cidades e a eficiência de muitas actividades. O aumento potencial do número de veículos é tão grande que, se nada de eficaz for feito, as condições tornar-se-ão extremamente sérias em poucos anos. Ou se reduz o uso de veículos no interior das cidades ou tudo o que há de agradável e seguro que nos rodeia decairá catastroficamente».

Em termos económicos, as crises petrolíferas e geopolíticas de 1973 e de 1979 foram responsáveis pelo aumento exponencial do preço dos combustíveis e serviram de alerta para duas questões fundamentais:

- De que a exploração destes recursos não mais seria conduzida pelo objectivo único do baixo custo dos combustíveis para o consumidor;
- De que o centro da decisão e da regulação do mercado se focalizava agora, com maior preponderância, no conjunto dos países produtores²⁸, com menor expressão e influência dos países que engrossavam o lado da procura.

Em qualquer dos casos, estas questões tiveram o mérito de conseguir ampliar o debate sobre as consequências da excessiva exploração dos recursos petrolíferos, da não menos excessiva dependência desta indústria revelada pelas economias, sobretudo as ocidentais, de impulsionar o debate em torno das questões ambientais e da necessidade de serem encontradas fórmulas de consumo de energia alternativas.

Paradoxalmente, apesar da consciência cada vez mais generalizada da necessidade de revisão dos padrões de consumo, nomeadamente dos recursos energéticos de origem natural, assistiu-se a um aumento generalizado do consumo global, onde se inclui um aumento exponencial do número de automóveis em circulação um pouco por todo o mundo, com evidência espectável no grupo das economias mais desenvolvidas, mas para o qual contribui especialmente o grupo das grandes economias emergentes, que puderam agora tirar partido da melhoria do crescimento económico à escala global que ajudaram a consolidar e cuja quota de mercado começaram a deter.

O crescimento sem precedentes destas economias emergentes e a sua abertura aos mercados globais foram consequência de profundas alterações políticas que se verificaram nos seus sistemas de governação, nas últimas três décadas: a queda do muro de Berlim e a falência do bloco socialista fizeram reemergir as economias dos países do Leste da Europa; a desagregação da URSS teve como resultado a concentração do poder político e económico na Rússia, que subli-

²⁶ Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, Comissão Europeia, Bruxelas, Março de 1996, p.151.

²⁷ BUCHANAN, COLIN D., *Traffic in Towns*, HMSO, Londres, 1963, p.17.

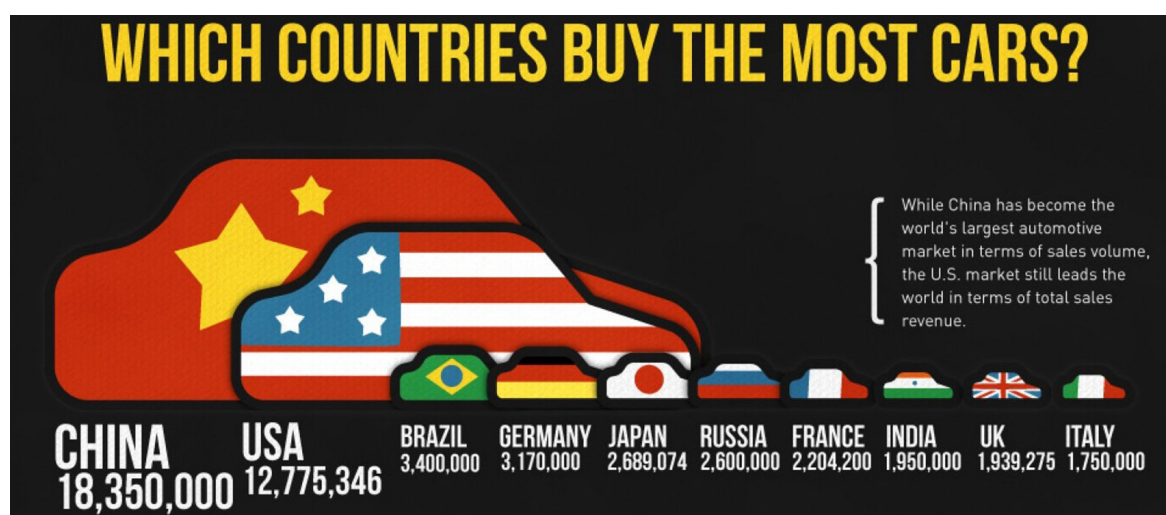
²⁸ Com o reforço do papel e do âmbito da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

nha assim o seu lugar na mesa das grandes potências do xadrez geopolítico; A China reassume o seu papel de líder regional e grande potência económica, após um longo período de reformas internas, levadas a cabo por Deng Xiaoping e Zhou Enlai, que implementarão o sistema “socialista de mercado”, responsável pelo maior crescimento económico mundial alguma vez registado; Os grandes investimentos na educação, na formação e na área tecnológica, a abertura ao investimento estrangeiro directo e o facto de possuir um dos maiores mercados internos do planeta, levaram a Índia à condição de grande potência económica global, sobretudo depois das reformas internas do início da década de 90; O Brasil é o quinto maior país do Mundo e um dos mais ricos em recursos naturais. Para além de grande fornecedor de matérias-primas o Brasil assume-se, no contexto internacional, como grande potência transformadora e fornecedora de bens e serviços à escala global. As reformas iniciadas em 1994, com o chamado “Plano Real” de Fernando Henrique Cardoso, conseguiram resolver anos de hiperinflação económica e tornar o país atractivo para o investimento estrangeiro e um dos maiores exportadores globais.

Para além das economias BRIC²⁹, compete neste mercado cada vez mais global o grupo dos países ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) que, com a sucessiva abertura à economia de mercado dos países que o constituem, foram estabelecendo várias parcerias e acordos económicos regionais e internacionais, nomeadamente com a União Europeia e com o Japão. Este “bloco” constitui hoje a oitava maior economia do mundo.

Com tudo isto, se no final dos anos 1970, após 30 anos de crescimento continuado do pós-guerra (*golden age*), a taxa de motorização europeia se situava nos 100 veículos por 1000 habitantes, no início da década de 90 essa taxa quintuplicava para 500 veículos por cada 1000 habitantes³⁰.

Fig.22 – MAIORES MERCADOS DE AUTOMÓVEIS



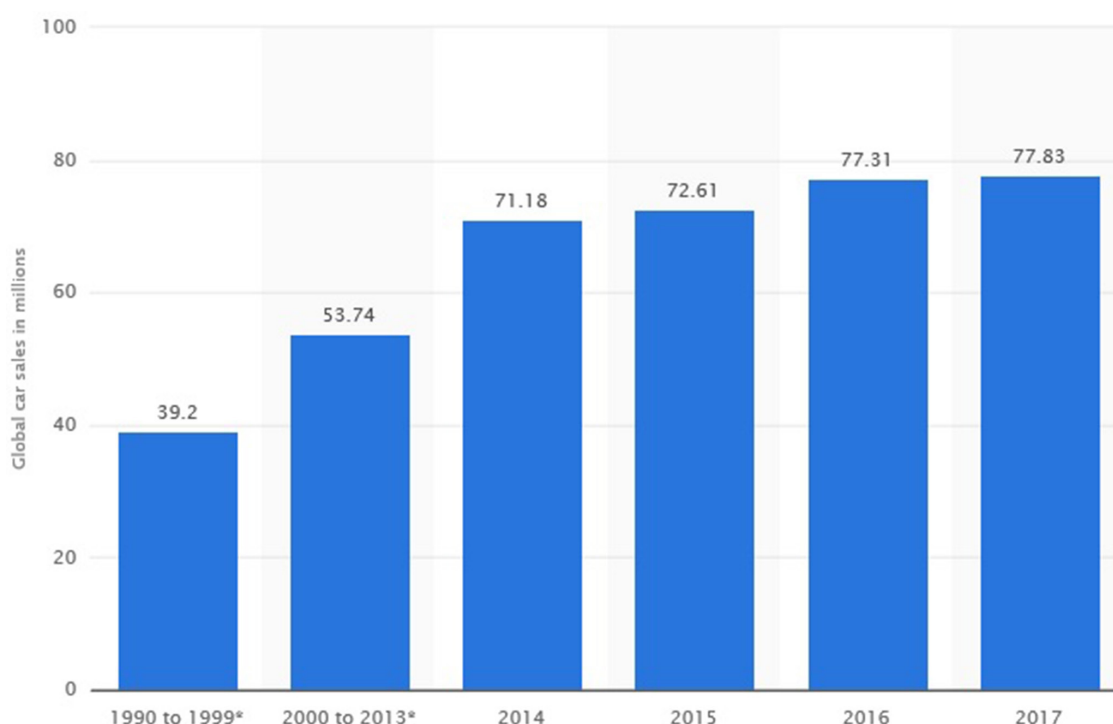
Fonte: <http://visual.ly/2012-global-car-sales-statistics>

²⁹ O'Neill, Jim – Building Better Global Economic BRIC's. Global Economics Paper, Nº 66 (Nov. 2001), Goldman Sachs Economic Research Group, London.

³⁰ Relatório OCDE/GD(97)175, OCDE, Paris, 1997

A verdade é que, se por um lado a consciencialização para a problemática ambiental está hoje bem enraizada e até institucionalizada na generalidade dos governos mundiais e em inúmeras agências internacionais, se são conhecidos, estudados e amplamente debatidos as causas e os efeitos do aquecimento global (e o contributo dos transportes para esse mesmo aquecimento global), por outro lado ainda não se produziu uma mudança global nas mentalidades para que seja possível alterar os hábitos tradicionais de consumo do transporte urbano de modo a que a mobilidade urbana seja garantida, em quotas crescentes, pelos transportes públicos e por outros meios não poluentes, nomeadamente modos *activos e suaves* de deslocação (andar a pé ou de bicicleta).

Fig.23 – EVOLUÇÃO DA VENDA GLOBAL DE AUTOMÓVEIS



Fonte: <https://www.statista.com/statistics/200002/international-car-sales-since-1990/>

Neste contexto é forçoso que “o exemplo venha de cima” e que a classe política, governos centrais e autarquias locais, encontrem plataformas de entendimento para a necessária inversão das políticas de investimento sucessivo em infra-estruturas rodoviárias e a não menos necessária correcção das práticas de gestão das empresas concessionárias dos transportes públicos, à sua organização e exploração, cujos resultados são conhecidos e cada vez mais apartados do interesse público.

Interessa pois desenvolver uma atitude positiva mas consciente que, perante o «*reaccionarismo do regresso a uma sociedade de características feudais, ao catastrofismo dos que não conseguem articular a modernidade com o respeito pelo ambiente, ou à inconsciência ignorante dos que consideram que tudo se haverá de resolver por uma qualquer inovação tecnológica, há que opor novos paradigmas para a mobilidade urbana.*» (NUNES DA SILVA, 2013, p.383).

1.3. Qualificação urbana, sustentabilidade e novos usos

Muito para além da requalificação do espaço público propriamente dito e do urbanismo como factor de produção, em geral, o retorno à cidade e às áreas centrais que, desde a final da década de 90 do Séc. XX tem marcado as preocupações comunitárias e as políticas públicas de cada Estado-membro, obrigou à assunção de estratégias nacionais de regeneração urbana de âmbito muito mais vasto, muito embora o bom enquadramento ambiental e a qualidade de vida urbana estejam hoje na linha da frente da avaliação das cidades e dos territórios produtivos, sobretudo se atendermos à fortíssima competição por novos investimentos externos, novos públicos turísticos, localizações de agências internacionais e sediação de novas actividades de baixo teor de emissões e de forte pendor tecnológico e criativo.

«Os desafios da globalização tinham trazido consigo uma maior competição entre as economias e os territórios produtivos, incluindo nestes as cidades, como espaços de troca e geração de riqueza e de desenvolvimento económico e social.» (FADIGAS, 2015:160)

Nesse âmbito, a sustentabilidade de um território implica uma vigilância continuada dos seus níveis de coesão social e a correcção das assimetrias geradas pelo desenvolvimento urbano, gerador de variadas formas de exclusão. Para o efeito, uma boa parte dos recursos financeiros, canalizados para os programas comunitários de regeneração das cidades, visam promover o combate à exclusão social e funcional das populações urbanas de risco, através de medidas locais de emprego, de reabilitação habitacional, de promoção de redes de vizinhança de socorro e acompanhamento de proximidade e de apoio ao associativismo local.

Na cidade de Lisboa, por exemplo, depois do Programa PROSIURB e da EXPO98, investimentos que financiaram acções de regeneração socio-económica e ambiental de áreas degradadas do centro da cidade e zonas limítrofes, foram estabelecidos os BIP/ZIP, bairros e zonas onde a intervenção municipal é considerada prioritária e para onde têm convergido importantes investimentos que se destinam ao apoio dos programas de habitação, à promoção e sediação de actividades em bairros municipais e a vários projectos de dinamização local.

Ainda nesse capítulo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano de Lisboa (PEDU) desdobra-se, entre outros, no Plano de Acção Integrado para Comunidades Desfavorecidas – PAICD e é através deste instrumento que são canalizados os fundos comunitários, contratualizados pelo PORLisboa 2020³¹, mais concretamente os que visam responder às prioridades de investimento para a *«concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais.»*³²

Para além destas preocupações de coesão social e territorial, o esforço de qualificação das cidades, quer do ponto de vista ambiental (onde se inclui a requalificação dos espaços públicos),

³¹ Plano Operacional Regional de Lisboa 2014-2020.

³² Prioridade de Investimento PI9., inscrita no PORTUGAL2020, quadro de referência dos apoios estruturais da União Europeia ao nosso país, até 2020, para a qual está previsto um investimento global de 3 milhões de Euros.

quer da melhoria das acessibilidades e da promoção de modos suaves de transporte, tem sido responsável por um interessante movimento de regeneração funcional e geracional das áreas centrais mais antigas.

A estratégia de maior flexibilização dos usos do solo urbano, permitida por alguns instrumentos municipais de gestão do território (a nova geração de PDM's, por exemplo), tem sido igualmente vantajosa para a alavancagem de novas localizações de actividades dinamizadoras do tecido económico local e do emprego, factor que vem garantindo um maior nível de sustentabilidade para muitas áreas, física e economicamente mais degradadas.

Contrariamente ao que foram os postulados das teorias da especialização funcional dos territórios e das aglomerações das empresas em grandes parques tecnológicos ou ainda, inversamente, das teorizações sobre os impactos do teletrabalho na (des)concentração dos centros das cidades, a verdade é que assistimos nos nossos dias ao reforço das centralidades urbanas tradicionais, inclusivamente com alguns casos de sucesso na recuperação do número de habitantes³³.

Para tal muito tem contribuído a infra-estruturação generalizada da *banda larga* e das redes *wi-fi* que tem acompanhado a requalificação dos espaços públicos das áreas centrais. A ligação fiável e segura aos canais globais de comunicação e às TIC's é, nos nossos dias, um factor de localização tão ou mais importante que o preço e aplica-se tanto à procura de habitação como de espaços para localização de actividades.

O caso da cidade de Lisboa é, aliás, paradigmático: se é bem verdade que a recuperação económica da cidade assenta, sobretudo, no grande aumento do turismo, não menos verdade é que essa mesma atractividade não segue os padrões clássicos do turismo sazonal, verificado nas outras regiões turísticas do país. Lisboa tem assegurado uma atractividade ao longo de todo o ano, mercê da promoção inteligente que a Associação de Turismo de Lisboa (ATL) tem realizado na captação de mercados estratégicos diversificados. (BRITO, 2017:151).

Se o European Best Destinations³⁴ elegia Lisboa como o segundo melhor destino europeu, em 2015 e, em 2016, a prestigiada World Travel Awards³⁵ distinguia a cidade de Lisboa como “melhor destino de cruzeiro” e “melhor porto de cruzeiro da Europa”, em 2017 Portugal foi o grande vencedor dessa cerimónia, arrecadando 37 “Óscares do Turismo”, mais 13 prémios que em 2016, incluindo o de “melhor destino europeu”, sendo que Lisboa renovou o prémio de “melhor porto de cruzeiro da Europa”.

³³ Dados censitários intercalares conjugados com dados da actividade imobiliária confirmam a inversão da tendência da perda acentuada de população do centro da cidade de Lisboa, por exemplo (vide Jorge Malheiros in www.dn.pt/portugal/interior/lisboa-podera-voltar-a-ter-crescimento-da-populacao-2081885.html).

³⁴ Organização europeia, com sede em Bruxelas, que visa promover a cultura e o turismo na Europa: www.europeanbestdestinations.com

³⁵ www.worldtravelawards.com.

Este reconhecimento tem sido causa e consequência da estratégia de qualificação da cidade que, quer do ponto de vista ambiental quer do ponto de vista das actividades complementares de apoio à actividade turística, comércio, transportes, actividades de lazer e cultura, têm contribuindo para um clima de mudança que se vive na cidade e que tem tido a capacidade de atrair novos investimentos, novos habitantes e novas actividades, abrindo assim perspectivas promissoras quanto à sustentabilidade económica deste modelo de desenvolvimento urbano.

A interpretação dos dados estatísticos da imigração permite confirmar a quebra da tendência de perda de população estrangeira (saldo positivo em 2016 de 2,3%) que, nos últimos anos, se referiu em grande medida ao influxo migratório brasileiro, angolano e dos países do leste europeu (Ucrânia e Roménia) e também à aquisição da cidadania portuguesa dos imigrados dos PALOP³⁶. A estrutura da nova imigração vê aumentado o número de residentes provenientes das grandes economias europeias (Italianos +97%, Ingleses +64,3%, alemães +55%, franceses +33,8% e espanhóis +11,1%) e, contrariando também tendências clássicas de perda, a região de Lisboa volta a ganhar posição (ainda que pouco significativa) na distribuição das novas residências pelo território (+0,2%). Outro dado relevante é que 82,3% destes novos imigrantes são potencialmente activos, face à sua distribuição etária, logo, potenciais actores económicos e contribuintes.

As alterações introduzidas à Lei da Imigração³⁷ permitiram, em 2016, um encaixe de investimento na economia portuguesa superior a 874 milhões de euros sendo que 87 milhões de euros não correspondem à aquisição de residência, tendo sido investidos directamente noutros sectores da economia nacional. O nível das grandes remessas bancárias atingiu um novo pico, tendo sido transferidos para Portugal mais de 87 milhões de euros em 84 operações³⁸.

Nos últimos 3 anos, o somatório destas transferências ascendeu a 214 milhões de euros, para um valor de investimento global superior a 2.260 milhões de euros, números que explicam, só por si, a importância deste vector da internacionalização das cidades.

As condições abertas pelo Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)³⁹ e bem assim a plena eficácia do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), conjugados com o vazio legal em que assenta a proliferação informal e não registada dos Alojamentos Locais, têm produzido dois fenómenos antagónicos a que é absolutamente necessário acorrer, com nova legislação, sobre as matérias que são sensíveis para a sustentabilidade urbana: se, por um lado, é notório o incremento positivo da reabilitação de muitos edifícios degradados⁴⁰, situação

³⁶ Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2016: www.sef.pt.

³⁷ Com a introdução dos mediáticos “vistos gold” e com o alargamento da autorização de residência temporária a investidores económicos (ARI).

³⁸ O SEF apenas regista estatisticamente transferências de valor igual ou superior a um milhão de euros.

³⁹ Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, que sofreu já várias alterações, tendo sido aprovada a 6ª Versão pela Lei n.º 43/2017, de 14 de Junho.

⁴⁰ Que teve o importante contributo do Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados (DL n.º 157/2006, de 08 de Agosto) e das várias correcções que foi sofrendo, até à presente versão, a 7ª, aprovada pela Lei n.º 43/2017, de 14 de Junho.

que, no passado, foi sendo permitida pela ausência de consequências legais e de mecanismos sancionatórios para os proprietários, por outro lado, também é constatável o termo abusivo de contratos de arrendamento de primeira habitação para posterior introdução dos imóveis vagos no mercado internacional dos alojamentos locais temporários informais que, pelo mesmo vazio legal, escapam a qualquer forma de controlo ou de taxaço.

A sustentabilidade deste modelo – que faz das cidades portuguesas e da sua qualificação, um objecto de desenvolvimento e internacionalização, como o foi, comparativamente, Barcelona no final do milénio (BRUNO SOARES, 2000:168) – está intimamente ligado à imagem de qualidade com que a cidade de Lisboa pretende ser associada, pelo que é urgente estabelecer medidas de equilíbrio entre a oferta de alojamento turístico tradicional, garantido a viabilidade da hotelaria clássica, dos seus canais de promoção e da rede de serviços complementares que lhe está associada, enquanto actividades geradoras de emprego e a oferta de Alojamento Local, como actividade promotora da reabilitação do edificado e regeneradora dos tecidos económicos e sociais dos bairros tradicionais onde, preferencialmente, se localiza.

Este equilíbrio não se adivinha fácil e para o seu sucesso convirá um olhar sobre várias cidades da Europa, sobre o controlo da actividade turística que está a ser desenvolvido em muitas delas, num trabalho de parceria com promotores, entidades locais e decisores políticos, a quem caberá, em última análise, a decisão sobre os modelos de desenvolvimento urbano em presença.

1. 4. Um olhar *fora da box*

Na década de 90 do Séc. XX, o Urbanismo imanente das intervenções de regeneração urbana da cidade de Barcelona, que se concretizaram a reboque da realização dos Jogos Olímpicos, foi a expressão visível do debate e do amadurecimento que as questões do desenvolvimento da cidade vinham merecendo, vários anos antes desse evento desportivo.

A requalificação do espaço público como instrumento de alavancagem de toda uma estratégia de qualificação e promoção da cidade produziu, em poucos anos, um exemplo paradigmático para uma nova geração de abordagens ao desenvolvimento urbano das cidades da Europa e constitui, ainda hoje, um referencial para os actores dos processos de planeamento urbano e territorial.

Mas constituiu também um novo entendimento, na viragem do milénio e no contexto da globalização das economias, que o regresso ao urbanismo permitiu pôr em evidência: que a intervenção na cidade (e no território), mormente em contextos de incerteza, não pode ser determinada por instrumentos de gestão territorial inflexíveis nem por um qualquer somatório ou justaposição de intervenções desconexas, ainda que planeadas. A qualificação da Cidade deve ser um objectivo mobilizador e simultâneo, para o qual contribuem diversas intervenções, levadas a cabo a várias escalas e a vários tempos, «*utilizando articuladamente diversos instrumentos de planeamento e de projecto. (...) não são intervenções casuísticas e isoladas, mas enquadram-se em ideias-chave sobre o desenvolvimento urbanístico da cidade e, cada vez mais, em estratégias de qualificação e inovação*». (BRUNO SOARES, 2000:168).

Da mesma forma que o modelo de Barcelona influenciou a introdução do conceito de *planeamento estratégico* das cidades, das áreas metropolitanas e das regiões, no panorama do ordenamento do território nacional⁴¹, e que sobre essa matriz estratégica de desenvolvimento se tenham alicerçado os instrumentos de financiamento comunitário subsequentes (QREN), importará, na actual fase de desenvolvimento das cidades, olhar para alguns exemplos de sucesso que, em matéria de sustentabilidade, nos chegam do exterior, não para que os consideremos arquétipos de intervenção mas para que possamos medir, em concreto, os resultados obtidos através das medidas implementadas.

1.4.1. Murcia 2007-2015

Em 2008, o Ayuntamiento de Murcia aderiu ao *Pacto de Autarcas*⁴², uma iniciativa europeia a que aderem os responsáveis municipais europeus, que assumem o compromisso da luta contra as alterações climáticas e pela redução das emissões atmosféricas, no âmbito das suas funções e nos territórios que estão sobre sua gestão.

Em 2007 procedeu-se a um rigoroso levantamento do cálculo das emissões de dióxido de carbono (CO₂) do município, relatório que serviu de base ao lançamento do *Plan de Acción de Energía Sostenible del Municipio de Murcia – PAES*.

De acordo com o compromisso estabelecido naquela iniciativa comunitária, esse mesmo relatório foi actualizado, com dados de 2015, em Janeiro de 2017⁴³, 10 anos volvidos sobre a entrada em vigor do PAES, efectuando-se, com este novo documento, a necessária avaliação dos impactos das medidas e das intervenções que foram levadas a cabo, ao abrigo daquele plano.

Em termos de valores de emissões totais de CO₂, entre 2007 e 2015 houve uma redução de 24,5%, valor que, em apenas 9 anos, fica bem acima do esforço que então era pedido pelo Pacto de Autarcas: uma redução de 20 pontos percentuais, até 2020. A redução do consumo total de energia eléctrica em cerca de 30% é um indicador da adesão da comunidade à problemática ambiental e uma verdadeira mudança de mentalidades e de práticas, em prol do uso mais eficiente dos recursos energéticos.

Isto significa que cada habitante deixou de produzir uma média anual bruta de 5,06 tCO₂⁴⁴, em 2007 e passou a produzir 3,68 tCO₂ em apenas 9 anos sendo que, durante esse período, se deu um aumento de população residente na ordem dos 17 mil habitantes!

⁴¹ Ainda que a sua consagração na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo tenha tido pouca influência na tão necessária reforma administrativa e territorial do país, por força do veto popular à Lei da Regionalização, levada a referendo a 8 de Novembro de 1998 (FADIGAS, 2015:158).

⁴² Covenant of Mayors for Climate & Energy (Eurocities): www.covenantofmayors.eu.

⁴³ Ayuntamiento de Murcia/ALEM-Agência Local de Energia de Murcia, **REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CO₂ EN EL MUNICIPIO DE MURCIA (2007-2015)**, Janeiro de 2017.

⁴⁴ Valor de referência expresso em toneladas de CO₂.

Para este extraordinário resultado contribuiu a redução drástica dos combustíveis, explicada, em parte, pelos anos de crise económica global mas também:

- O uso generalizado de veículos mais eficientes, através de incentivos fiscais ao abate de veículos mais antigos e à aquisição de veículos híbridos/eléctricos novos;
- Um aumento da cobertura da rede de gás natural (41,5%), em detrimento de outras aplicações menos eficientes;
- O investimento em novos meios de transporte de baixa emissão, como a construção do Tranvia L1;
- A promoção de modos suaves de mobilidade, com o desenvolvimento do sistema público de aluguer de bicicletas e com a construção de uma rede de ciclovias (que proporcionou um aumento de 5% na repartição modal da mobilidade, referente ao uso da bicicleta);
- O grande incremento do uso generalizado das energias renováveis produzidas localmente, nomeadamente a energia solar fotovoltaica e a energia térmica (273%);
- A redução do consumo de electricidade (36,7%) na iluminação pública, através de soluções tecnológicas de maior eficiência energética.

Fig.24 – MURCIA: O *TRANVIA L1*



Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=222011&page=7>

1.4.2. Portland, Oregon (E.U.A.)

A situação geográfica de Portland, na confluência de dois importantes e navegáveis rios da costa noroeste dos Estados Unidos da América, conferiu-lhe, historicamente, o seu carácter portuário e comercial. Na era industrial, a existência de matérias-primas, esse porto e as ligações ferroviárias interestaduais transformaram a cidade (e o Estado do Oregon) num importante centro de produção de carvão e aço, a par da produção agrícola⁴⁵, até ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Num processo de contínua reconversão económica, Portland é hoje um centro de indústrias TIC's⁴⁶ e *startups* tecnológicas – em jeito de comparação com a sua congénere californiana, é jocosamente apelidada de Silicon Forest (devido à integração ecológica da cidade na floresta original) – um importante *cluster* de empresas de material desportivo⁴⁷ e um porto de águas profundas, que soube reconverter-se às necessidades contemporâneas do transporte de mercadorias e passageiros, não descurando a sua função marino-turística.

Portland é uma das cidades com maior qualidade de vida do mundo⁴⁸ e uma das dez melhores cidades americanas para aposentados⁴⁹. No entanto, são as camadas mais jovens e mais escolarizadas que justificam o crescimento populacional constante a partir dos anos 90 do século passado. Entre 2000 e 2014, por exemplo, a cidade ganhou cerca de 90 mil novos habitantes e entre 2001 e 2012 verificou o maior crescimento do PIB *per capita* do país (50%).⁵⁰

Nos anos 60, Portland foi um importante centro da luta contra a segregação racial, a favor dos direitos civis dos negros e dos povos índios nativos, com uma adesão em grande escala ao movimento hippie, tornando-se, a par de S.Francisco, um polo da contracultura americana, que aliás ainda hoje ostenta com orgulho.

É desta crítica permanente aos modelos socio-económicos e culturais americanos que se desenvolveu uma profunda consciencialização social e uma exigente participação cívica, nomeadamente na defesa dos valores ambientais e do desenvolvimento sustentável e das formas de representação política.

Sobre este último ponto é muito interessante verificar que Portland tem uma forma de governo única nos Estados Unidos: o “Mayor” é eleito juntamente com quatro outros comissários para uma organização municipal baseada em comissões governativas, cada uma responsável pela sua área de governação e que respondem à sua própria Câmara (na verdade, bem ao jeito

⁴⁵ Portland é o segundo maior porto de trigo do mundo, segundo o **White House press release: The Columbia River Channel Deepening Project, August 13, 2004**, georgewbush-whitehouse.archives.gov, in www.wikipedia.org.

⁴⁶ Sede nacional da poderosa INTEL, por exemplo.

⁴⁷ NIKE e ADIDAS, entre outras.

⁴⁸ 42º lugar no relatório world's most liveable cities, em 2009.

⁴⁹ CBS MoneyWatch

⁵⁰ Miller, Clair Cane, **Will Portland Always Be a Retirement Community for the Young?**, The New York Times Retrieve, November 6, 2015 in www.wikipedia.org.

de uma Assembleia Geral, onde tem assento qualquer munícipe, garantindo-se uma participação efectiva dos interessados em matérias específicas da governação). No entanto há uma estrutura intermédia de governo, entre o “Mayor” e os seus comissários e o Governador/Senador do Estado do Oregon: a *Metro*, uma instância metropolitana, eleita directamente por sufrágio universal, encarregue do planeamento e do ordenamento da região metropolitana de Portland.

A *Metro* é pois a única instância intermédia de governo metropolitano dos E.U.A. e a única instituição política eleita que se encarrega *de facto* do ordenamento e do planeamento urbano e regional, face a uma atitude nacional profundamente neoliberal, que entrega as questões do ordenamento urbano e territorial nas mãos do mercado e da iniciativa privada, sujeitando a vida das cidades aos ciclos económicos, que justificam, sem qualquer outra interferência, o seu florescimento ou a sua morte⁵¹.

Em 1968, o Governador Tom McCall deu início ao que seria uma verdadeira alternativa do modelo de desenvolvimento urbano de Portland ao fazer aprovar o fecho da via rápida marginal⁵² e a reconversão de toda a zona ribeirinha do Rio Willamette (que aquela via separava da cidade) naquilo que é hoje o Waterfront Park e toda a zona da marina.

Com o fecho subsequente da Interestadual 505 e da auto-estrada de Mount Hood, a cidade de Portland deixou de ser atravessada por mega-estruturas rodoviárias e do seu tráfego de atravessamento. Em 1972, a cidade aprovou o seu “Downtown Plan” no qual participaram activamente as associações de moradores e de comerciantes e as empresas sedeadas no centro da cidade. Já em plenas funções, a *Metro* criou com fundos públicos próprios, o sistema de transporte metropolitano de superfície, o *MAX Light Rail*.

Paralelamente à política de reconversão de áreas centrais da cidade concorre o documento estratégico “*The 2040 Growth Concept*” onde se definem as *Urban Growth Boudaries (UGB’s)*, unidades de controlo e de zonamento efectivo do crescimento urbano, que visam a menor dispersão possível para as áreas agrícolas e florestais produtivas, garantindo-se a sua sustentabilidade, ainda que a escassos quilómetros do centro da cidade. Deste modo, o reforço das densidades de todas as áreas e funções urbanas, como política de desenvolvimento, tem conduzido a bons resultados na economia de espaço, na geração de novas centralidades e na sustentabilidade quer das actividades urbanas quer das actividades rurais e florestais da região metropolitana de Portland.⁵³

Compõe esse documento de estratégia de crescimento, o *Urban Growth Management Functional Plan*, o *Regional Framework Plan* e o *Regional Transportation Plan*.

⁵¹ Como são os casos paradigmáticos de Detroit, no Michigan e de Atlantic City, em New Jersey.

⁵² A Harbor Drive, de seu nome.

⁵³ Suutari, Amanda, **USA-Oregon (Portland) – Sustainable City**, in *The Eco Tipping Points Project* (www.ecotippingpoints.org), Junho 2006.

Todo este enfoque no planeamento deu origem à actual área metropolitana de Portland, uma das cidades americanas mais conscientes em termos ambientais, a que apresenta maiores índices de uso de transportes públicos não poluentes e de mobilidade saudável e uma das mais sustentáveis cidades americanas.

É caso para dizer: «Keep Portland weird»! (Mote institucional da cidade).

Fig. 25 – NOVO BAIRRO RIBEIRINHO DE WEST HILLS



Fonte: www.cascadesothebysrealty.com

Fig. 26 – O “MAX” E UMA “DOWNTOWN” DENSA E REQUALIFICADA



Fonte: www.travelportland.com

1.4.3. A cidade verde de Freiburg

Freiburg é uma pequena cidade do sudoeste da Alemanha, junto à fronteira com a Suíça e com a França e no limite da Floresta Negra. Fundada no séc. XII, a cidade tem hoje cerca de 220 mil habitantes.⁵⁴ A Segunda Guerra Mundial destruiu por completo o centro da cidade, tendo escapado milagrosamente a catedral gótica, que ainda ostenta as marcas dos intensivos bombardeamentos.

Como muitas outras cidades do norte e centro da Europa, a reconstrução replicou a estrutura primitiva da cidade, a malha urbana, bem como a arquitectura dos edifícios, como forma de restabelecer o seu carácter histórico. A reconstrução das vias foi criteriosamente pensada e os reperfilamentos foram alargados apenas para a implantação da linha de eléctrico de superfície (*tram*), tendo-se mantido as restrições físicas a todo o restante trânsito automóvel.

Em 1969 entrou em vigor o seu primeiro plano integrado de gestão de tráfego, que é revisto a cada 10 anos. Na base deste documento está a promoção da mobilidade, a redução do uso do automóvel e a defesa das mobilidades amigas do ambiente.

A esta gestão da mobilidade está inerente um planeamento urbano que se foca na densificação funcional das áreas centrais e no desenvolvimento de novas centralidades junto às grandes infra-estruturas modais de transporte público, mantendo Freiburg como “*cidade de distâncias curtas*”, onde a maior parte das necessidades da população está a uma distância de uma caminhada.

Hoje, a rede de *tram* tem mais de 30km e está conectada com mais de 168km de rotas de autocarros urbanos e com as linhas regionais de caminhos-de-ferro. Em termos concretos, em 2011, 70% da população vivia a menos de 500 metros de uma estação de *tram* que, em hora de ponta, tem um tempo de espera nunca superior a 7 minutos.

Para a manutenção das taxas de utilização do transporte público contribui uma inteligente estratégia de preços e de *bilhética*, que permitem ao utilizador, por um preço muito acessível, aceder ilimitadamente a todos os transportes urbanos e regionais, incluindo o comboio.

A promoção do transporte público também está associada à organização de todos os eventos desportivos, concertos, feiras e grandes conferências, através do uso dos bilhetes de ingresso como títulos válidos de transporte.

Á já histórica utilização da bicicleta nas cidades alemãs, junta-se o desenvolvimento de uma rede ciclável com mais de 400 quilómetros de vias próprias ou partilhadas, cerca de 9000 lugares de estacionamento de bicicletas e o estabelecimento de um sistema “*bike and ride*” de bicicletas públicas, que todas as noites são recolhidas para lotes de estacionamento junto das grandes estações inter-modais.

⁵⁴ Gregory, Regina, **Germany – Freiburg - Green City**, in The Eco Tipping Points Project (www.ecotippingpoints.org), Janeiro 2011.

Como resultado, em 2016, a distribuição modal da mobilidade em Freiburg apresentou um valor de 71% de deslocações em modos não poluentes (pedestre, ciclável e por meio de transportes não emissores) contra 29% de deslocações por meios motorizados.

Fig. 27 – EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO MODAL EM FREIBURG



Fig.28 – O CENTRO DE FREIBURG



Fonte: www.urban-animation.com

Freiburg destaca-se de muitas outras cidades alemãs também pela longa tradição ambientalista da sua comunidade, que começou a adquirir formas de organização política⁵⁵ com a fortíssima oposição que mereceu o projecto da central nuclear de Wyhl, a 30 quilómetros da cidade, no início da década de 1970.

Esta radicalização face às questões ambientais ganhou ainda mais força aquando do desastre nuclear de Chernobyl, em 1986, e do receio do efeito das chuvas ácidas sobre a Floresta Negra.

Em 1975 o projecto nuclear de Wyhl foi abandonado e o sentimento de vitória da comunidade rapidamente evoluiu para a definição de uma estratégia duradoura, assente em três pilares fundamentais – poupança energética, uso das novas tecnologias para ganhos de eficiência e produção de energia através de fontes renováveis – que desde então orienta a política de toda a região autónoma de Baden-Württemberg.

Medidas como a disponibilidade de energia limitada a 65kWh/m² por ano, para todas as novas construções, programas de isolamento térmico e renovação das redes dos edifícios existentes⁵⁶, levaram a uma redução de cerca de 50% dos combustíveis gastos em aquecimento e de uma redução média de 38% de consumo de energia, em cada edifício.

No que respeita à implementação das novas tecnologias para ganhos de eficiência energética, Freiburg adoptou em pleno as *Centrais CHP* (combined heat and power), que reintroduzem na rede eléctrica e na rede de aquecimento o calor gasto na produção de energia, maximizando-a. Esta produção está assente (em cerca de 80%) na incineração do abundante material lenhoso, proveniente da manutenção e limpeza da floresta e dos desperdícios das indústrias medeireiras. Os restantes 20% provêm da reciclagem de óleos domésticos e do biogás adquirido nas estações de saneamento das principais agro-pecuárias da região.

Em 2011 contavam-se cerca de 400 instalações de produção de energia através de fonte solar, quer em edifícios públicos, quer em construções particulares, das que se destacam a fachada de 19 andares da principal estação de comboios, as coberturas do centro de congressos e do estádio de futebol, os edifícios do *business park* e o *Heliotrope*, uma estrutura multiusos que gira em torno do sol.

Em matéria da utilização das energias renováveis há ainda a considerar os 14 milhões de kWh/ano produzidos pelas estações eólicas e os 16,6 milhões de kWh/ano através da incineração da biomassa vegetal.

⁵⁵ Muitos dos contestatários da desobediência civil organizada de então são hoje detentores de cargos políticos locais e regionais, eleitos pela maior força política de toda a província de Baden-Württemberg: o Partido dos Verdes.

⁵⁶ Financiamentos globais na ordem dos 15,2 milhões de Euros, entre 2002 e 2008.

No capítulo da gestão dos resíduos sólidos, cerca de 70% dos resíduos produzidos em todo o país são reutilizados ou reciclados, sendo que na região de Baden-Württemberg, há que referir ainda que a totalidade (100%) dos resíduos industriais são reaproveitados para reciclagem ou para a produção de energia, seguindo uma estratégia de “zero waste” adoptada e regulamentada há mais de três décadas.

Fig.29 – FREIBURG – O BUSINESS PARK



Fonte: www.ecotippingpoints.org

1.4.4. O “Modelo Sustentável” do Bairro de Vauban

A cidade de Freiburg é uma cidade fronteiriça, que divide a Alemanha da França e da Suíça. Por esse facto, esta área foi sendo fortemente militarizada ao longo da História e palco de intensas disputas nas várias guerras europeias em que Alemanha e França se viram envolvidas, quase sempre em campos opostos.

A quatro quilómetros a sul de Freiburg, numa área densamente arborizada, foi instalado um aquartelamento de forças militares francesas que, no contexto da Segunda Guerra Mundial, se apoderaram do território. Este aquartelamento foi então jocosamente apelidado de “Quartier Vauban”.⁵⁷

⁵⁷ Em memória do engenheiro militar dos finais do Séc.XVII, Sébastien Le Prestre, Marquês de Vauban, que deve a sua fama aos projectos de cidades fortificadas em forma de estrela, de que foi profícuo autor.

Com o fim da guerra, a área foi desmilitarizada e devolvida à República Federal Alemã. Em poucos anos, o aquartelamento estava votado ao abandono e foi sendo ocupado por toda a sorte de desalojados, numa primeira fase e, já nos finais dos anos 60, pela comunidade *hippie*, que ali foi estabelecendo formas de convivência de acordo com os princípios que defendia.

Fig.30 – QUARTIER VAUBAN – OCUPAÇÃO DOS ANTIGOS EDIFÍCIOS MILITARES NOS ANOS 70



Fonte: <http://abravenewway.blogspot.pt>

Essas primeiras formas de ocupação evoluíram, quer no desenvolvimento de um forte sentimento comunitário dos seus habitantes, quer no sentido da adesão à causa ambientalista, radicalizada e mais organizada contra a construção da central nuclear de Wyl, projectada nos anos 70.

Esta comunidade foi ganhando relevância política, nomeadamente com a subida ao poder e à tomada de decisão dos partidos ecologistas alemães, nomeadamente o Die Grünen, nos alvares da década de 1980.

Enquanto o Estado Federal de Baden-Württemberg planeava a demolição de toda a antiga área militar de Vauban, em 1992, o Distrito de Freiburg e os moradores locais exerceram forte oposição, contrapondo outras soluções para a zona.

De facto, em 1993, a Cidade de Freiburg acabou por adquirir o “Distrito de Vauban” às autoridades federais, tendo pago 20 milhões de Euros pelos direitos de propriedade.⁵⁸

⁵⁸ An introduction to Vauban district in www.vauban.de

A comunidade formalizou a sua associação na organização não-governamental (ONG) “Forum Vauban e.V.” que, em 1995 foi reconhecida pela Câmara Municipal de Freiburg e se constituiu como parceiro da tomada de decisão relativamente ao planeamento e gestão da nova área, um processo inovador de participação cívica, um caso paradigmático e um *case study* a nível internacional.

Desta forma foi lançado o Projecto “Sustainable Model District Vauban”, com coordenação do Forum Vauban e.V. e com a participação do Município de Freiburg, de várias empresas nacionais, cooperativas de construção e organizações internacionais, com um orçamento total de cerca de 1,6 milhões de Euros, co-financiado a 50% com fundos europeus.⁵⁹

Os objectivos do Plano centram-se na aplicação dos cinco pilares do modelo da economia circular, como garantia de sustentabilidade:

A aplicação de modelos de **governança** participada, com a inclusão dos *stakeholders* em todas as fases dos processos de planeamento e de tomada de decisão;

A promoção de standards de **qualidade de vida** articulados com padrões de necessidades sustentáveis e gastos controlados de recursos;

Usos de padrões de sustentabilidade na construção de **edifícios**, da sua eficiência e independência energética e bem assim da criteriosa escolha dos materiais empregues;

Integração do Distrito de Vauban nos **modelos energéticos** e nos critérios de **mobilidade** desenvolvidos em todo o Município de Freiburg.

Vauban tem hoje cerca de 5.500 habitantes e produziu mais de 600 novos empregos. É uma referência obrigatória para os casos de estudo sobre sustentabilidade aplicada às cidades.

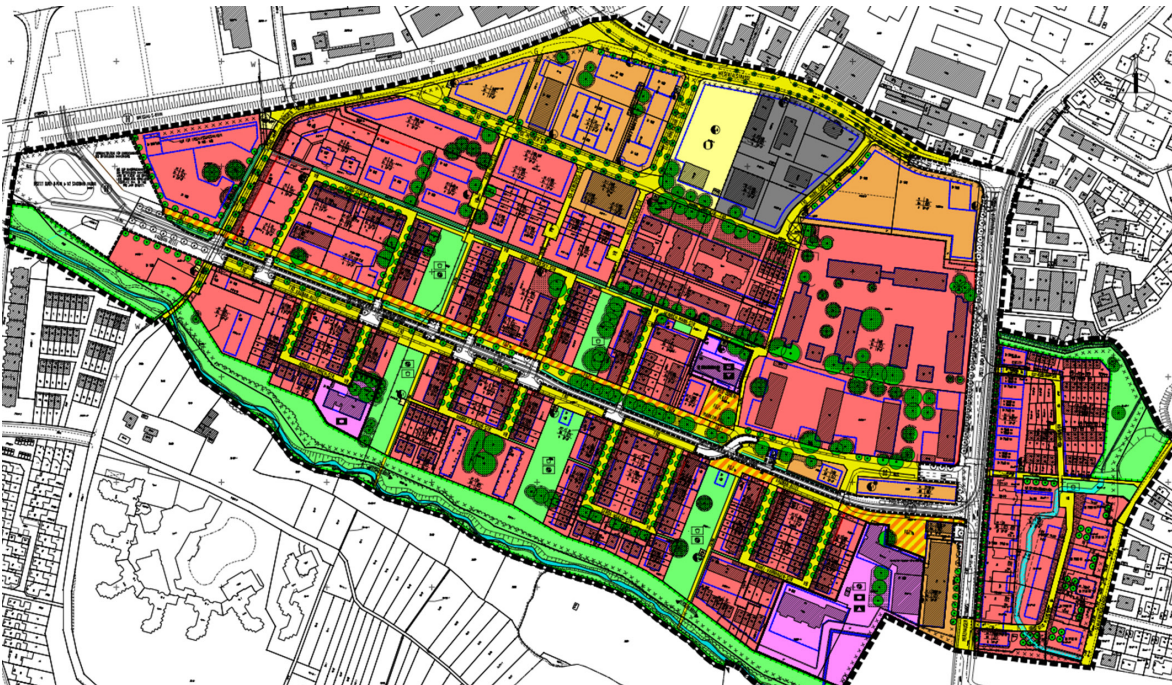
⁵⁹ Realisation of the Sustainable Model City, District Vauban: LIFE97 ENV/D/000469 in www.ec.europa.eu

Fig.31 – QUARTIER VAUBAN – ÁREA RESIDENCIAL



Fonte: www.pinterest.pt

Fig. 32 – QUARTIER VAUBAN – PLANTA DO USO DO SOLO (2007)



Fonte: www.vauban.de

2. O caso de Lisboa – um diagnóstico (im)possível

No caso concreto da Cidade de Lisboa, o modelo de desenvolvimento territorial assente no co-financiamento comunitário de grandes infra-estruturas rodoviárias suburbanas e regionais, que privilegiaram a mobilidade baseada no transporte automóvel individual (TI), originou uma dispersão populacional por um território vasto e nem sempre bem ordenado da sua Área Metropolitana e da sua Região. Teresa Barata Salgueiro sintetiza que: «*a transição para o novo regime de acumulação flexível se lê no território através do aumento da fragmentação*».⁶⁰

A uma primeira fase de suburbanização (a partir dos anos 50 do Séc. XX) segue-se a periurbanização do território, aberta pelos avultados investimentos comunitários na infra-estruturação viária da região de Lisboa e Vale do Tejo, verificados a partir da adesão de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, em 1986.

Como consequência, a cidade perdeu mais de um terço da sua população residente nos últimos 50 anos (15% só na década de 90), muito embora permaneça um importante centro funcional e de prestígio de uma região com 2,8 milhões de habitantes (Salgueiro, 2001) e mais de 4,5 milhões de turistas por ano.⁶¹ Aos cerca de 547 mil residentes juntam-se diariamente cerca de 392 mil utilizadores, sendo 380 mil provenientes de movimentos pendulares cada vez mais periféricos⁶² e 12 mil correspondentes à média diária anual bruta de turistas.

Para além de condicionar sobremaneira a gestão urbanística e ambiental da cidade, com tudo o que se prende com a permanente necessidade de financiamento público para o ordenamento do tráfego e do estacionamento automóvel, a verdade é que este sistema tem sido responsável pela degradação dos espaços públicos, pela deterioração das condições de mobilidade interna e da qualidade do ambiente urbano.

A outra escala, o modelo inibiu o desenvolvimento de uma rede eficaz e eficiente de transportes colectivos, quer por falta de massa crítica de utilizadores internos⁶³ (rede de transporte primária ou de proximidade), quer pelas óbvias dificuldades de gestão de uma rede suburbana muito dispersa e com necessidades de resposta de tipo multimodal e que se revela, forçosamente, muito dispendiosa. Sem grandes investimentos e sem grande capacidade de inovação e, por outro lado, sem grandes entraves impostos à utilização indiscriminada do TI, o transporte público tornou-se inteiramente dependente de uma mudança de mentalidades e hábitos, uma *herança pesada* com mais de quatro décadas, que foi sendo interiorizada pelos tais 2,8 milhões de potenciais utilizadores.

⁶⁰ «LISBOA, PERIFERIA E CENTRALIDADES», Celta 2001, pp.115

⁶¹ «ESTATÍSTICAS DO TURISMO 2015», I.N.E., 2016

⁶² «ECONOMIA DE LISBOA EM NÚMEROS 2016», Câmara Municipal de Lisboa

⁶³ «LISBOA, PERIFERIA E CENTRALIDADES», Teresa Barata Salgueiro, Celta 2001, pp.95

Enredadas neste ciclo vicioso, as empresas de exploração dos transportes públicos revelam, sistematicamente, toda a sua dependência de acordos e parcerias com o Estado e de injeções recorrentes de capitais públicos e toda a sua debilidade, nomeadamente em cenários de crise económica e financeira globais.

Este cenário é, para gestores e para utilizadores, insustentável e a manutenção desta «*lose/lose situation*» terá, mais tarde ou mais cedo, de conhecer o seu fim, sobretudo no contexto de restrição e contenção orçamentais que caracterizam os nossos dias.

Os mesmos constrangimentos são impostos à gestão das demais redes de infra-estruturas. Com efeito, a gestão das redes eléctrica, de águas, de dados e de saneamento é muito dificultada pela sua dimensão, por via da sua crescente dispersão pelo território, ao mesmo tempo que é necessária a permanente manutenção nas áreas onde a rede já existe, é antiga, mas é subaproveitada ou explorada em baixa.

De facto, os dados censitários de 2011⁶⁴ apontavam para mais de 39 mil alojamentos vagos no Concelho de Lisboa (12,2% da totalidade dos alojamentos clássicos, já excluindo os 3,4% de alojamentos vagos para arrendamento urbano ou para aluguer turístico como alojamento local) ou seja, mais de 39 mil fogos totalmente infra-estruturados, mas fora de exploração.

No entanto, é na estrutura da mobilidade que Lisboa revela toda a sua debilidade, face à generalidade das capitais europeias e é sobre esta questão que se joga, em grande medida, o seu futuro, tanto quanto mais determinantes são estas matérias para a captação de investimento, para a sediação de novas empresas e para a valorização do solo urbano.

A verdade é que à dispersão territorial da população pela Área Metropolitana de Lisboa não tem correspondido uma alteração da estrutura das deslocações pendulares diárias.

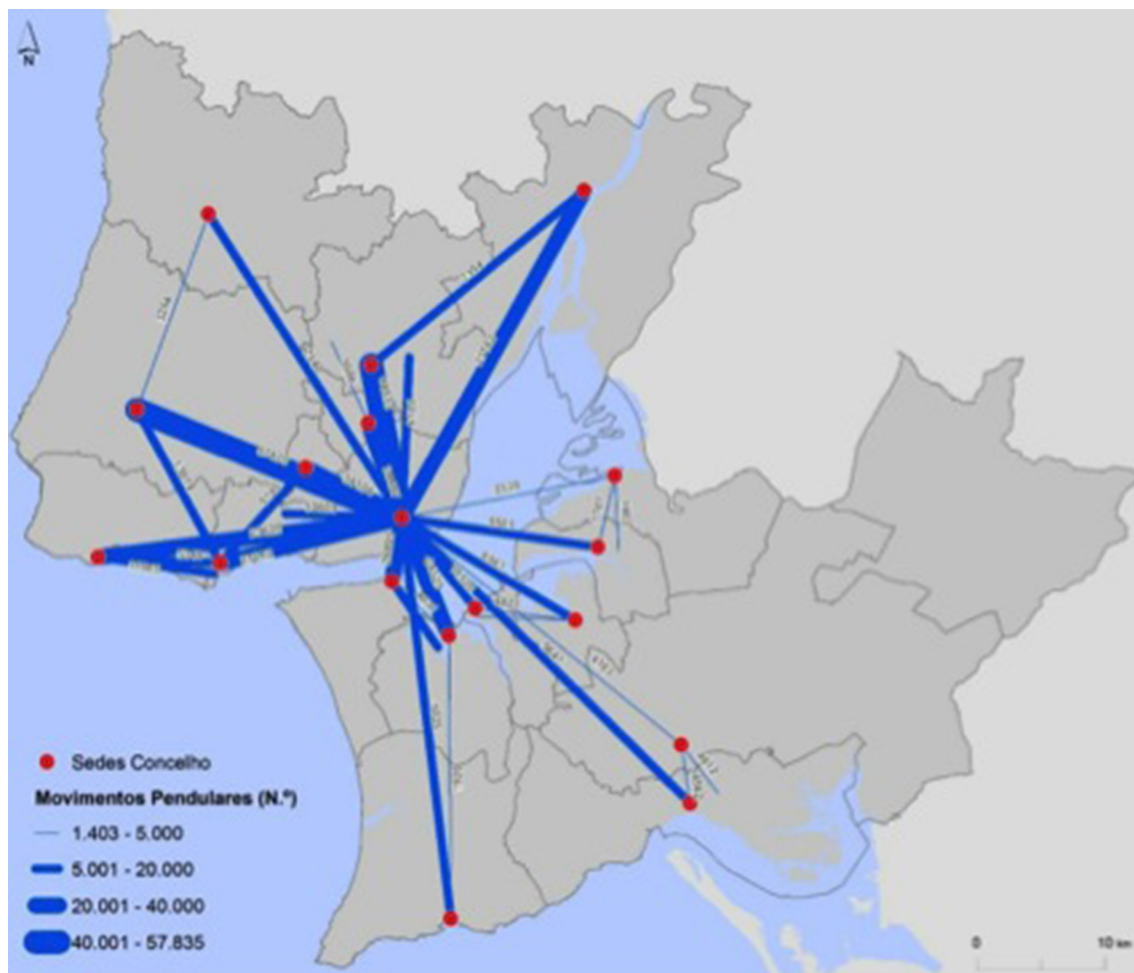
Se, por um lado, esta situação é um indicador positivo da manutenção da atractividade funcional da cidade de Lisboa face à incapacidade de geração de novas centralidades fortes nas áreas periféricas, fica claro que o problema está na repartição modal destas deslocações. De facto, os dados censitários de 2011 apontam para que mais de 50% destes movimentos pendulares sejam efectuados de automóvel individual, valor que representa um aumento de 7,6% quando comparado com 2001. Se atendermos a que cerca de 30% destas deslocações são efectuadas de autocarro e somando o valor correspondente a deslocações efectuadas de barco e de motociclos, obtemos um valor absolutamente impensável de 87% de deslocações realizadas através de meios de transporte poluentes! De facto, metropolitano, comboio e eléctrico de superfície, somados à totalidade das deslocações a pé na AML, não representam mais que 13%...

O caso do metropolitano de Lisboa é paradigmático: se em 2004 registou um número total de 179,7 milhões de passageiros, no ano seguinte o aumento de 3,2% de passageiros parecia estar de acordo com o investimento na sua extensão, para fora dos limites da cidade. A abertura

⁶⁴ «RETRATO DE LISBOA PORDATA – INDICADORES 2011», Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012

das novas estações da Amadora Este, na *linha azul* e de Odivelas, na *linha amarela*, trouxe um pico máximo de procura alguma vez registado, que se situou nos 185,4 milhões e passageiros. No entanto, a partir desse ano, os números têm decaído vertiginosamente. Numa década⁶⁵ o metropolitano de Lisboa perdeu cerca de 46 milhões de passageiros, valor que corresponde a uma perda total de ¼ dos passageiros do pico de 2005!

Fig.33 – DESLOCAÇÕES INTER-CONCELHIAS, POR MUNICÍPIO (2011)



Fonte: Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa

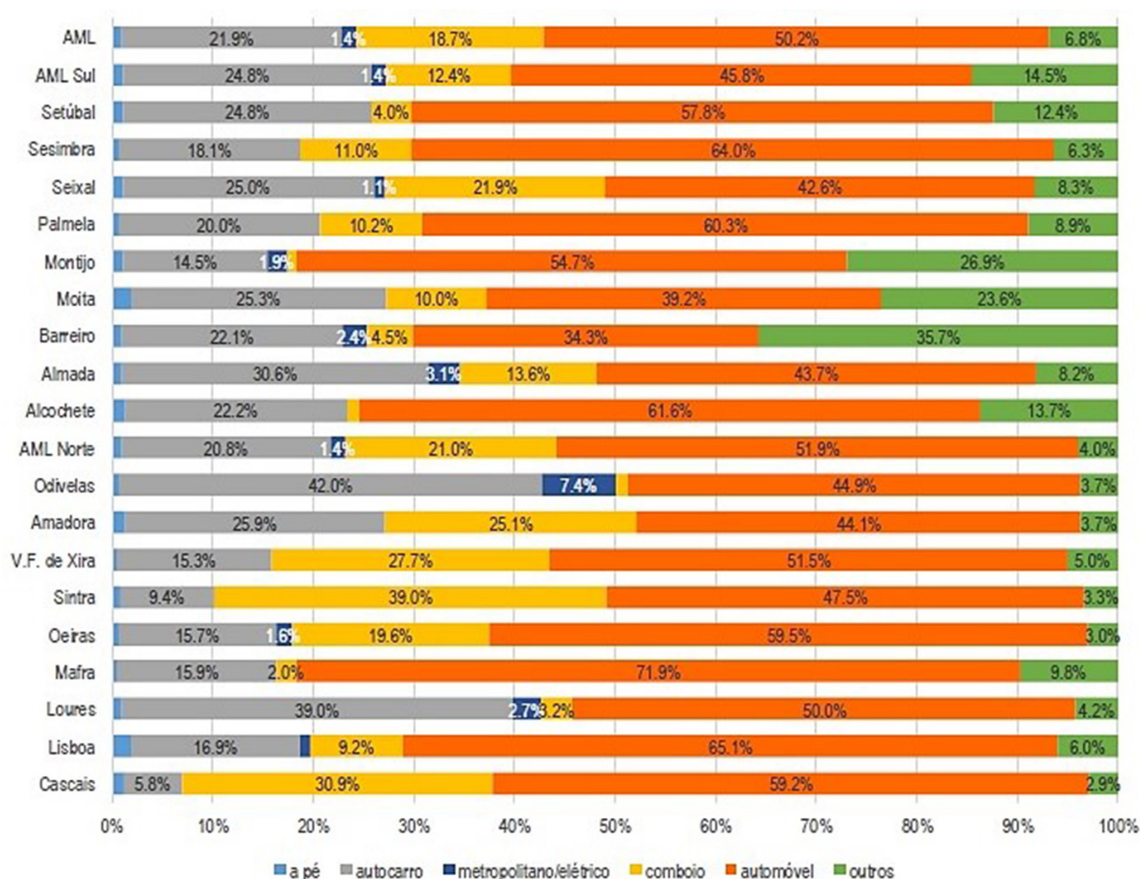
A extensão linear da rede trouxe ainda outro tipo de problemas de gestão: o aumento do tempo de viagem de cada composição tem sido colmatado com o aumento do número de carruagens e nem todas as estações estão preparadas para receber comboios com essa dimensão.⁶⁶

⁶⁵ Fonte: «O METRO EM NÚMEROS» Metropolitano de Lisboa, E.P.E., 2015.

⁶⁶ O governo inscreveu uma verba de 20 milhões de Euros no O.E. 2017, só para a reabilitação das estações do Areeiro e de Arroios, notícia em www.tsf.pt, Outubro de 2016.

O mesmo se verifica em relação ao tempo de espera: o aumento das linhas em extensão provoca, consequentemente, o aumento do tempo de espera entre comboios, factor que influencia directamente a procura, sobretudo se atentarmos à sua fraquíssima cobertura na cidade, o que obriga a que muitos utilizadores tenham necessidade de mudar para outro meio de transporte, até ao destino final. De facto, o peso do metropolitano, no total das deslocações da AML, não excedia, em 2011, os 1,4%.

Fig.34 – REPARTIÇÃO MODAL DAS DESLOCAÇÕES PENDULARES INTER-CONCELHIAS (2011)



Fonte: INE, Censos 2011 in Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa

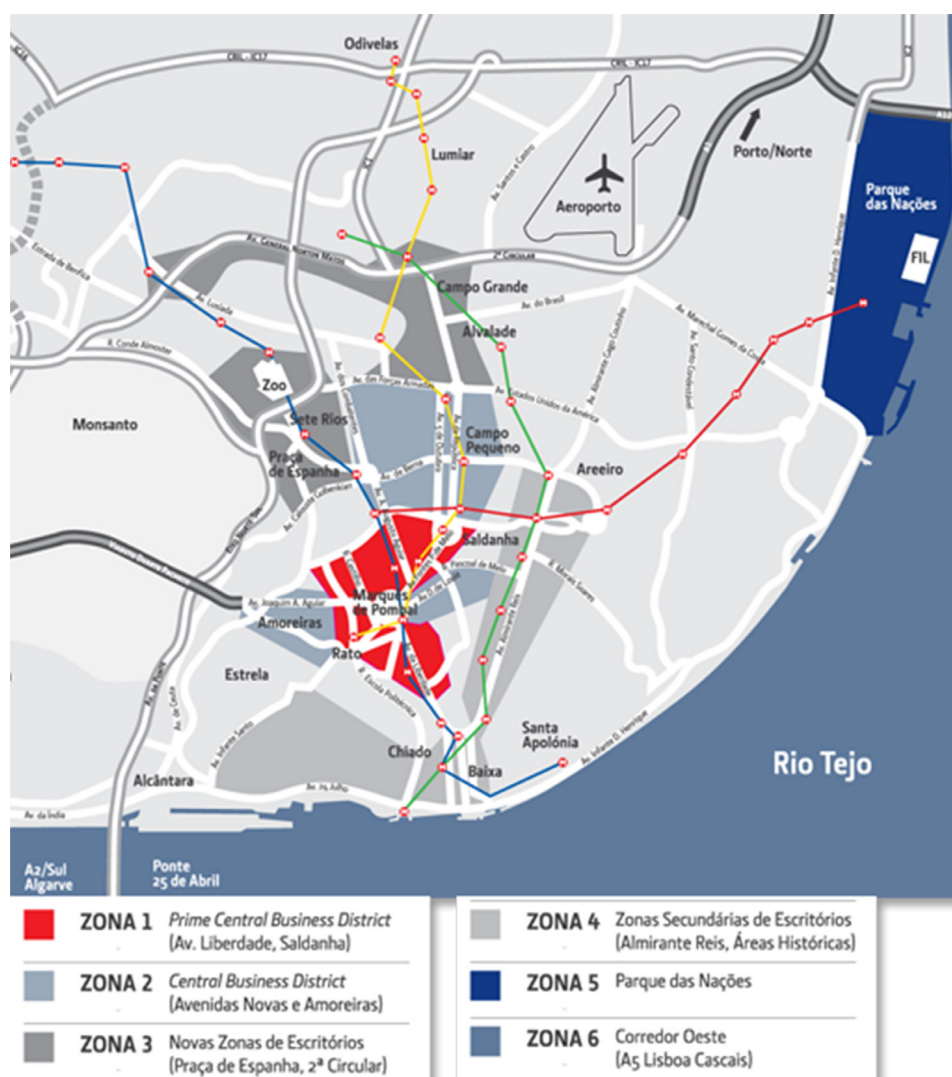
Em síntese, o investimento na extensão linear suburbana não só não foi capaz de gerar novos utilizadores como nem sequer teve a capacidade de fixar os utilizadores tradicionais. Lisboa chega ao século XXI com 5 estações suburbanas, mas não tem cobertura para qualquer zona central da cidade a ocidente da Av. da Liberdade (excepto os casos pontuais das estações do Rato e do Cais do Sodré).

Ficam, por exemplo, sem cobertura de serviço, a zona monumental e turística de Belém, ou Alcântara e Campolide, que concentram importantes pontos intermodais com todas as linhas suburbanas de comboios: Linha de Cascais, Linha de Sintra, Linha do Norte e Linha do Sul do Tejo.

A ausência de uma rede de metropolitano bem estruturada e abrangente também tem sido responsável pelas grandes diferenças de oportunidade de regeneração da Cidade, verificando-se uma menor atractividade de investimento de alguns bairros históricos da cidade, nomeadamente das áreas cuja orografia ou cuja densidade não permitem muitas outras soluções de transporte colectivo, como é o caso da Graça, do Castelo, do Beato ou de Marvila, quando comparadas com áreas de sucesso como, por exemplo, a Baixa, o Chiado ou o Bairro de Alvalade.

Não é pois de estranhar que o *Central Business District* (CBD) e o *Peak Land Value* (PLVI) de Lisboa coincidam com as zonas de maior cruzamento de linhas de metropolitano composta pelo triângulo S. Sebastião, Saldanha, Marquês de Pombal (e da sua mais recente extensão até ao Rato) e que as demais áreas onde se tem verificado maior investimento e valorização do solo da cidade são as que vão acompanhando os sucessivos prolongamentos da rede.

Fig. 35 – LISBOA – *CENTRAL BUSINESS DISTRICT* E VALOR DO SOLO URBANO (PLVI)



Fonte: AICEP in www.portugalglobal.pt

Sem transportes colectivos, sem soluções para estacionamento automóvel e com um edificado antigo e pouco aberto a soluções construtivas e funcionais mais contemporâneas – muitas vezes até por impedimentos regulamentares municipais ou por excessivas condicionantes patrimoniais – tem sido muito difícil concretizar a renovação populacional dos bairros históricos da cidade, a uma escala capaz de gerar novas dinâmicas de regeneração urbana.

Têm sido estes, aliás, os principais factores de segregação social dentro dos limites da própria cidade: mantêm-se nos bairros históricos, apesar de alguns fenómenos pontuais de gentrificação, os mais velhos e os que não conseguiram acompanhar a evolução dos padrões de qualidade e dos preços da habitação, que são também quem menos acesso tem aos transportes e que, por esse facto, vão mantendo, na sua área de abrangência pedonal, uma pequena rede de comércio e outros serviços, já muito desqualificados e em risco, por força da crescente pressão turística.

Com tudo isto, entram na cidade de Lisboa cerca de 370 mil veículos automóveis particulares⁶⁷, todos os dias. É um número que corresponde a um acréscimo de mais de 230%, tendo em conta os cerca de 160 mil veículos registados no Concelho.

É um número alarmante, se atentarmos ao esforço que representa, para o governo municipal e para os municípios, a manutenção da qualidade do ar e de outros parâmetros ambientais; garantir uma oferta de estacionamento comportável e, ao mesmo tempo, a manutenção dos espaços públicos; verificar a segurança e a gestão do tráfego mas também assegurar condições internas de mobilidade e acessibilidade.

2.1 Estratégia para uma mobilidade mais sustentável

Se, por um lado, os programas de reabilitação urbana em curso na cidade de Lisboa têm como grande objectivo a requalificação do espaço público e a salvaguarda das condições de acessibilidade inclusiva, ao mesmo tempo que introduzem condições para a mobilidade alternativa, através do estabelecimento da rede urbana de ciclovias, da rede de trajectos pedonais contínuos (ou pelo menos com reduzidas interrupções ou atravessamentos de vias de trânsito automóvel), a verdade é que não constituem *per se* a solução necessária, estratégica e abrangente que falta à Cidade, em matéria de mobilidade.

Essa mesma necessidade está aliás espelhada na Estratégia Europa 2020⁶⁸, documento que enquadra a Política de Coesão Europeia para o próximo período de programação comunitária e que, de um conjunto de 11 objectivos temáticos, *«que constituem áreas centrais para o desenvolvimento, numa lógica de concentração, com vista à maximização dos impactos»*, poderemos retirar mais concretamente:

⁶⁷ Dados do IMT com base na informação estatística dos Censos 2011.

⁶⁸ Mais concretamente no Caderno 7, dedicado à Estratégia de Mobilidade e Transportes, documento elaborado pela CCDRLVT.

- Objectivo 4: Apoiar a mudança para uma economia de baixo carbono em todos os sectores – cujas prioridades de investimento incidem sobre a promoção de estratégias de baixo teor carbónico para as áreas urbanas;
- Objectivo 7: Promover o transporte sustentável e superar os estrangulamentos em redes de infra-estruturas chave – que terá como prioridades de investimento o desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixo teor de carbono e a promoção da mobilidade urbana sustentável.

Para a elaboração de uma verdadeira política de mobilidade, a Cidade está já bem apetrechada de documentos de enquadramento que lhe permitirão preparar um conjunto sólido de medidas concretas a sujeitar aos fundos comunitários: Lisboa elaborou a sua Carta Estratégica 2010/2024 e foi com base nesse documento que viu aprovado o seu Plano Director Municipal, em vigor desde Agosto de 2012, documento que tem a virtude de estabelecer um modelo de organização espacial claro, muito embora não restritivo, em harmonia com uma estratégia de desenvolvimento do território municipal, essa sim, muito bem definida e delineada.

Também é importante referir o enquadramento regional desta estratégia, já que é nessa mesma escala territorial que os financiamentos comunitários são atribuídos e geridos:

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) decorre do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (POR Lisboa 2020) estabelecido pelo Acordo de Parceria do Portugal 2020 (Quadro de enquadramento dos apoios estruturais da União Europeia, que sucede ao QREN) e tem como objectivo operacionalizar a contratualização das prioridades de investimento (PI) inscritas para o eixo urbano do POR Lisboa 2020:

- PI 4.5 – Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável, e medidas de adaptação relevantes para a atenuação;
- PI 6.5 – Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução do ruído;
- PI 9.8 – Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais.

O PEDU é pois um instrumento que suporta a contratualização com os municípios e/ou entidades supramunicipais e constitui o elemento de integração de 3 Planos de Acção que respondem a cada uma das prioridades de investimento:

- O Plano de Acção para a Mobilidade Urbana Sustentável – PAMUS;
- O Plano de Acção de Regeneração Urbana – PARU;
- O Plano de Acção Integrado para Comunidades Desfavorecidas – PAICD.

O PEDU do Município de Lisboa⁶⁹ engloba um investimento de mais de 8 milhões de euros de fundos próprios do Município de Lisboa e um montante equivalente de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Paralelamente, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas – IFRRU 2020 tem alocado um valor de 6 milhões de euros para as acções previstas no âmbito do PARU e 3 milhões de euros para o desenvolvimento das acções do PAICD.

Apesar da existência de todo este enquadramento estratégico de âmbito regional e local e previstas as linhas de financiamento comunitário, falta ainda concretizar a política municipal de mobilidade num instrumento próprio, bem articulado com o PDM.

Se é certo que a recente passagem da Carris para a gestão municipal⁷⁰ e o anúncio de novos investimentos governamentais para o alargamento da rede do Metropolitano de Lisboa alimentam esta expectativa e são um bom pronúncio de que *algo estará para mudar*⁷¹, a verdade é que é urgente a entrada em vigor de um Plano Municipal de Mobilidade e Transportes, que englobe um conjunto de medidas para a mudança eficaz do actual paradigma da mobilidade da cidade de Lisboa.

Na verdade, o que está em causa é apenas a vontade política para decidir e para concretizar o que há muito vem sendo debatido sobre a matéria e que aliás vem sendo também recomendado pelas instâncias europeias que se debruçam quer sobre a política de cidades, quer sobre as questões ambientais.

«Ao reaccionarismo do regresso a uma sociedade de características feudais, ao catastrofismo dos que não conseguem articular a modernidade com o respeito pelo ambiente, ou à inconsciência ignorante dos que consideram que tudo se haverá de resolver por uma qualquer inovação tecnológica, há que opor novos paradigmas para a mobilidade urbana.» (NUNES DA SILVA, 2013:383)

De facto, a então ECMT – Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes alertava, já em 1995⁷², para a necessidade das cidades se munirem de instrumentos que integrassem as políticas de transportes com o urbanismo ou com os instrumentos de regulação do uso e da transformação dos solos urbanos. Sem essa coerência, quantas medidas vertidas nos Planos Municipais de Ordenamento do Território foram contrárias ao desenvolvimento sustentável das mobilidades urbanas?

⁶⁹ Contratualizado com a Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2020 em Junho de 2016.

⁷⁰ Na sequência do Memorando de Entendimento acordado com o Governo, a gestão municipal iniciou-se a 1 de Janeiro de 2017.

⁷¹ Atendendo ao programa da candidatura de Fernando Medina à presidência da Câmara Municipal de Lisboa, formalizada no passado dia 26 de Junho de 2017.

⁷² Relatório da ECMT/OCDE, 1995, pp. 147-149.

2.2 O Plano Director Municipal como estratégia de intervenção

As vicissitudes por que passaram o planeamento territorial e o urbanismo na cidade de Lisboa não estão muito desligadas das dificuldades sentidas na generalidade dos concelhos do país, relativamente ao estabelecimento de instrumentos eficazes e eficientes de gestão e ordenamento do território municipal, nas diversas vertentes do urbanismo, do ambiente, do uso dos solos e da sua transformação, das infra-estruturas, da mobilidade, etc.

O território é um recurso fundamental da actividade humana e está, por isso mesmo, sujeito às dinâmicas económicas e sociais dos que nele habitam, trabalham, investem e visitam. A dificuldade da sua gestão resulta pois do contexto volátil e da incerteza que marcam o desenvolvimento das sociedades contemporâneas, quadro que também se apresenta a quem tem que decidir e delinear as políticas desse desenvolvimento e a sua territorialização e, ao mesmo tempo, responder à evolução que a participação cívica tem registado e reclamado, através da sua integração nos processos de decisão, para o que contribui a crescente descentralização destes mesmo processos.

As competências das autarquias gerirem o uso e a transformação do uso do solo nos seus respectivos territórios foi, no quadro da jovem democracia que se estabeleceu após 1974, uma inovação meritória, pelo menos no campo teórico, do processo de descentralização, aberta pela Lei das Autarquias Locais, em Outubro de 1977, decorridos 18 meses da entrada em vigor da Constituição da República.

Na prática, no entanto, a figura do Plano Director Municipal que a Lei anunciava não estava minimamente consubstanciada quanto aos objectivos, ao conteúdo e ao modo de implementação do Plano, indefinições que também se sentiam, aliás, na própria condução do governo do país, que dava os primeiros passos no sentido da normalização institucional e no distanciamento do logo processo revolucionário que se seguiu à revolta militar.

O Plano Director Municipal viria a ser cabalmente instituído com a aprovação do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio e procurou marcar uma nova etapa na relação entre o planeamento físico, o planeamento económico e os vários níveis da administração pública (FADIGAS, 2015:137). A complexidade formal exigida à sua elaboração e a falta de informação desagregada ao nível concelhio revelaram, entre outros factores, uma grande desadequação do Plano aos objectivos concretos de regulação operacional do uso do solo que era pretendida. Não é pois de estranhar que apenas cinco PDM's tenham sido elaborados, à luz e dentro dos prazos de vigência estabelecidos pelo Decreto.

Lisboa não foi um desses concelhos. Sem PDM aprovado, nos moldes previstos pela Lei, manteve em vigor o Plano Geral de Urbanização da Cidade de Lisboa, elaborado em 1967 pela mão do arquitecto francês Georges Meyer-Heine.

A geração de Planos Directores Municipais (PDM) decorrentes do D.L. 69/90, que veio estabelecer o Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), foi negativamente marcada pela conjuntura político-institucional, que determinou uma execução apressada dos programas de co-financiamento comunitários, a incerteza sobre

os grandes investimentos do Estado Central e a instabilidade, quer na política de ambiente, quer do quadro legal do planeamento e do licenciamento municipais.

Esta conjuntura conduziu ao aparecimento generalizado (até porque obrigatório) de uma linhagem de PDM's fortemente marcados por uma pesada intervenção da Administração Central e por um não menos generalizado desinteresse da administração autárquica, factores que viriam a determinar as suas reconhecidas fragilidades conceptuais e o seu relativo insucesso (BRUNO SOARES, 1998:115), bem visível nas dificuldades da sua aplicação e na necessidade de alterações sistémicas e revisões prematuras e, ainda mais, na sua ineficácia e irrelevância para um território nacional mais ordenado e para a melhoria da qualidade das nossas cidades (IDEM, 2004:98).

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo⁷³ (LBPOTU) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁷⁴ (RJIGT) vieram transpor, para o enquadramento legal dos PMOT's, nomeadamente dos PDM's, a necessidade de ser delineada uma estratégia de desenvolvimento urbano subjacente ao planeamento e à implementação de programas com incidência no ordenamento do território, à escala da cidade.

Esta necessidade de modelos mais estratégicos e menos rígidos de planeamento vinha sendo amadurecida desde o início da década, sobretudo nos fóruns mais ligados à *política de cidades* da União Europeia e aos programas e financiamentos comunitários dela decorrentes.

O Plano Estratégico de Lisboa, de 1992 (PEL) foi, a todos os níveis, uma experiência embrionária da introdução do planeamento estratégico com tradução territorial no nosso país, pela mão da Câmara Municipal de Lisboa⁷⁵, então liderada por Jorge Sampaio (FONSECA FERREIRA, 2005:19) e, com essa visão, elaborado o novo PDM, aprovado e em vigor em 1994.

O Planeamento Estratégico regressa à Câmara Municipal de Lisboa em 2002 com vista à elaboração da Visão Estratégica para a Cidade de Lisboa, com um horizonte temporal de 10 anos.

As vicissitudes políticas e o clima de instabilidade vivido nesse executivo camarário⁷⁶, que terminariam aliás com a nomeação de uma Comissão Administrativa que presidiu à Câmara, de Maio a Agosto de 2007, determinariam o abandono dos trabalhos de revisão do PDM, iniciados 5 anos antes, mas sem qualquer resultado.

Após as eleições autárquicas intercalares de 2007 e com um novo governo da cidade liderado por António Costa, os trabalhos de revisão do PDM reiniciaram-se poucos meses depois. Para a conclusão desse documento foi fundamental o contributo da Carta Estratégica de Lis-

⁷³ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

⁷⁴ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

⁷⁵ Sob coordenação do Eng.º António Fonseca Ferreira.

⁷⁶ Alternâncias sucessivas entre a presidência de Pedro Santana Lopes e António Carmona Rodrigues e divisões políticas no Partido Social Democrata conduziram a um período de gestão administrativa de uma comissão liderada por Marina Ferreira e à marcação de Eleições Intercalares, nas quais saiu vitorioso António Costa, pelo Partido Socialista.

boa 2010/24 que, tal como as precedentes, foi elaborada simultaneamente, num processo de informação mútuo.

Desta forma, no novo PDM de Lisboa, que entrou em vigor a 31 de Agosto de 2012⁷⁷, foi vertida esta Carta Estratégica, respondendo aliás ao espírito da Lei de Bases e do RJIGT, e que sintetiza seis questões estratégicas que foram postas ao desenvolvimento futuro da cidade:

- Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população?
- Como tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos?
- Como tornar Lisboa uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente?
- Como transformar Lisboa numa cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global, gerando riqueza e emprego?
- Como afirmar a identidade de Lisboa, num Mundo globalizado?
- Como criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentado?

Destas 6 questões resultaram 4 grandes prioridades estratégicas assumidas pelo PDM:

- Afirmar Lisboa nas redes globais e nacionais;
- Regenerar a cidade consolidada;
- Promover a requalificação urbana;
- Estimular a participação e melhorar o modelo de governação;

que se concretizam com a definição de 7 objectivos principais, que orientam toda a política municipal:

- Atrair mais famílias, mais empresas e mais empregos;
- Incentivar a reabilitação do edificado e o aproveitamento das infra-estruturas existentes;
- Melhorar o espaço público e aumentar as áreas pedonais;
- Integrar a frente de rio existente;
- Diminuir o número de automóveis em circulação e melhorar os transportes públicos
- Aumentar os espaços verdes e promover a eficiência energética.

*«A cidade é das pessoas e para as pessoas. É com elas e para elas que deve ser planeada. Lisboa tem estratégia e visão e conta agora com um novo instrumento estratégico a pensar na cidade e nas pessoas.»*⁷⁸

⁷⁷ Publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 168, de 30 de Agosto – Aviso n.º 11622/2012.

⁷⁸ O PDM 2012 *in* www.cm-lisboa.pt

2.3 *Smart solutions* para uma resposta possível

O encadeamento de planos, que foram estabelecidos sobre uma base estratégica comum, para o desenvolvimento urbano de Lisboa, tem sido a âncora fundamental para as medidas concretas e para os programas de acção que dela decorrem e que têm sido postas em prática pelo executivo municipal.

Uma linha constante dessa estratégia de desenvolvimento tem sido a integração de Lisboa na plataforma internacional das *Smart Cities* e da sua progressiva adaptação à *Economia Circular*.

Neste âmbito, Lisboa integra, desde Janeiro de 2016, o *projecto farol Sharing Cities*⁷⁹ e, juntamente com Londres e Milão, «*colabora no desenvolvimento de um projeto de demonstração de alguns dos elementos necessários à efectiva criação de uma cidade inteligente, Desenvolvimento de soluções integradas que respondam os desafios energético-ambientais da atualidade: menos poluição, mais eficiência energética, maior produção renovável de energia, menos emissões de CO2, melhor mobilidade, mais emprego e mais inclusão; Aproximação dos cidadãos às suas cidades, aumentando a sua participação, com recurso às novas tecnologias; Desenvolvimento de um plano de ação inovador, que sirva de modelo a outras cidades da EU e fora desta; Alavancagem de investimento privado e de novas formas de negócio nas cidades, com base na informação gerada pela aplicação das soluções integradas.*»⁸⁰

Esta abordagem *inteligente* está na base dos programas de acção para a requalificação urbana da cidade (PAMUS e PARU, por exemplo) que têm como objectivo melhorar as condições gerais do espaço público, alavancar o tecido económico local, potenciar a acessibilidade pedonal universal e garantir conforto e segurança à mobilidade pedonal.

É com base nestes programas de acção que se inscrevem os programas municipais que actualmente desenvolvem um grande número de empreitadas simultâneas na cidade de Lisboa (o Programa Pavimentar Lisboa, o Programa Uma Praça em cada Bairro e o Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa) e foi sob sua alçada que foi possível elaborar o Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa – PAPL, que estabelece o quadro normativo para essas empreitadas e responde pela política de acessibilidade inclusiva do Município.

Paralelamente tem-se assistido ao desenvolvimento contínuo da rede de mobilidade eléctrica *Mobi.E*, do alargamento do número de postos de abastecimento disponíveis na cidade bem como da *app* disponível para esta comunidade⁸¹.

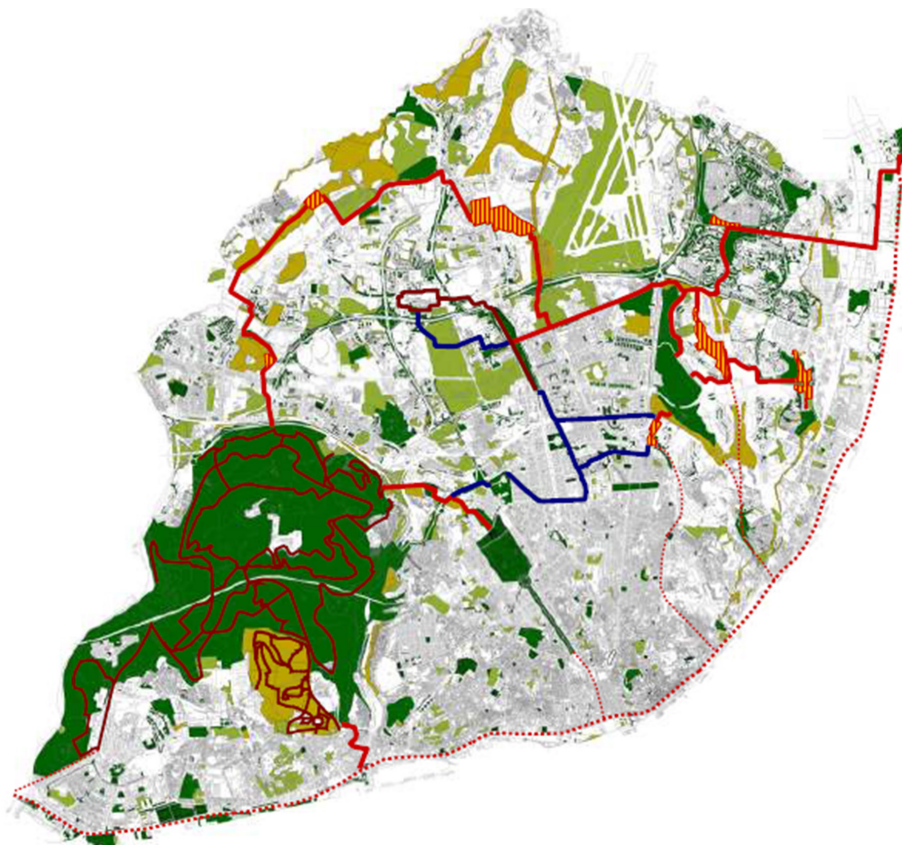
⁷⁹ Projecto de âmbito nacional apoiado pelo Programa Horizonte 2020 SCC1 2015 - Solutions integrating energy, transport, ICT sectors through lighthouse (large scale demonstration - first of the kind) projects.

⁸⁰ Lisboa e.nova – Agência de Energia e Ambiente de Lisboa.

⁸¹ www.mobie.pt

No capítulo da *mobilidade inteligente* (modos não poluentes e saudáveis) convém referir também o estabelecimento da Rede Ciclável de Lisboa, que tem vindo a ser construída em simultâneo com as demais empreitadas de requalificação do espaço público da cidade e integrada na estrutura verde de parques e jardins verdes.

Fig.36 – REDE CICLÁVEL E ESTRUTURA VERDE DA CIDADE



Fonte: www.cm-lisboa.pt

Ainda neste capítulo da promoção da mobilidade inteligente, a C.M. de Lisboa criou, em 2004, o serviço “Lisboa Porta a Porta”, uma rede de transporte público gratuito e flexível, composta por pequenas carrinhas de passageiros, que visava a ligação entre as zonas interiores dos bairros às principais paragens e estações de transportes públicos da cidade.

Desde Agosto de 2014 a gestão desse serviço foi delegada nas Juntas de Freguesia que, já por sua iniciativa, alargaram trajectos, carreiras e horários, de acordo com as necessidades de mobilidade interna das suas populações. Alvalade, Santa Maria Maior, Areeiro, Avenidas Novas, Campolide, Campo de Ourique, Misericórdia, Lumiar, Marvila, Olivais, Arroios, S. Domingos de Benfica e Alcântara são as freguesias de Lisboa que já dispõe deste serviço.

Não tendo sido uma iniciativa municipal, muito embora os municípios tenham participado na discussão bastante alargada que a medida gerou, a 14 de Agosto de 2009 entrou em vigor a Lei n.º 78/2009 que, transpondo directivas e recomendações comunitárias para a jurisprudência nacional, alterou o Código da Estrada e vários regulamentos municipais sobre a condução de motociclos ligeiros.

A *Lei das Motas*, como ficou conhecida, veio permitir que todos os habilitados com cartas de condução de automóveis ligeiros de passageiros pudessem estar também capacitados a conduzir motociclos até 125cc, ao mesmo tempo pondo termo às antigas licenças municipais.

A medida foi absolutamente revolucionária e muito contribuiu para mitigar vários problemas de tráfego na cidade, como aliás reconhece a recomendação que, na sequência da entrada em vigor da Lei, o Partido Socialista apresentou à Assembleia Municipal:

«Para o utilizador, a diminuição do tempo gasto nas deslocações, associado a uma maior flexibilidade na circulação e uma maior facilidade o estacionamento, tornou o motociclo num veículo privilegiado (...). Se a estas vantagens ainda adicionarmos os menores consumos e gastos de manutenção, bem como o valor de aquisição, torna-se evidente a razão pela qual o número de motociclos terá tendência a aumentar significativamente nos próximos anos.»⁸²

Acresce dizer que, um motociclo destas características produz, em média, cerca de 30gr de CO₂/Km, valor que corresponde a ¼ do valor médio de emissões de dióxido de carbono de um automóvel ligeiro de passageiros.

Por tudo isto, o texto recomendava que fosse estudada a permissão de circulação destes veículos nos corredores BUS, ao abrigo do disposto no n.º 3, do Art.º 77º do Código da Estrada, que remete essa decisão para as Câmaras Municipais, ouvida a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e o Instituto da Mobilidade e Transportes (IMT).

Como efeito dessa decisão, vários corredores – então exclusivos para a circulação de transportes públicos – passaram a ostentar a marca horizontal que permite igualmente a circulação de motociclos.

Recomendava também que a EMEL programasse o aumento de zonas de estacionamento exclusivo para motociclos nas áreas afectas à sua exploração, decisão que acabou também por ser adoptada, tendo sido já demarcadas varias bolsas, um pouco por toda a cidade.

A todas estas medidas que visam a promoção de uma cidade mais sustentável, junta-se a delimitação de zonas de emissões reduzidas – ZER, que inibem a circulação de veículos que usem tecnologia ultrapassada de combustão e que, por esse facto, sejam mais emissores de poluentes. Actualmente, a ZER de Lisboa define, de acordo com dados da C. M. de Lisboa⁸³:

Zona 1 – No Eixo Av. Liberdade/Baixa apenas é permitida a circulação de veículos matriculados nos anos 2000 e posteriores, ou seja, que respeitem as normas de emissão EURO 3 (em geral, veículos ligeiros fabricados depois de Janeiro de 2000 e pesados depois de Outubro de 2000);

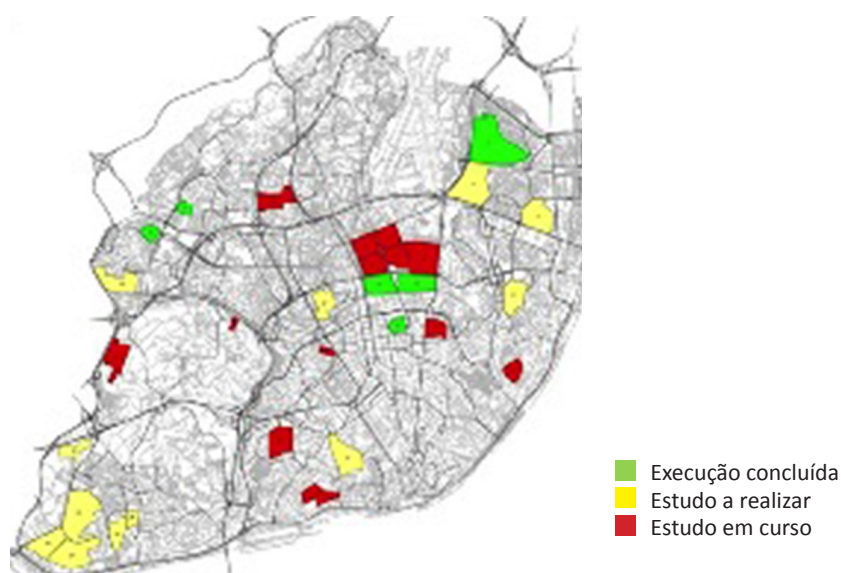
⁸² Recomendação n.º 16/30, da Assembleia Municipal à C. M. de Lisboa, de 16 de Junho de 2014.

⁸³ Disponíveis em www.cm-lisboa.pt.

Zona 2 – A Sul da Avenida de Ceuta, Eixo Norte-Sul , Avenida das Forças Armadas, Avenida EUA, Avenida Marechal António Spínola e Avenida Infante Dom Henrique apenas circulam veículos matriculados nos anos de 1996 e posteriores, ou seja, que respeitem as normas de emissão EURO 2 (em geral, veículos ligeiros fabricados depois de Janeiro de 1996 e pesados depois de Outubro de 1996).

Complementarmente estão também a ser impostas medidas de acalmia de tráfego e redução de velocidade de circulação nas áreas internas dos bairros habitacionais, junto a estabelecimentos escolares e outros equipamentos públicos, como seja a delimitação das “ZONAS 30”, que indicam a velocidade máxima de circulação permitida.

Fig.37 – IMPLEMENTAÇÃO DAS ZONAS 30 EM LISBOA



Fonte: C.M.Lisboa, in (NUNES DA SILVA, 2013:6)

Para além das intervenções que visam responder aos eixos da Qualidade de Vida, Ambiente e Mobilidade e que têm transformado a cidade de Lisboa numa *capital inteligente* da Europa, é importante referir o esforço que também tem sido levado a cabo no âmbito do eixo da *governança* participada, transparente e descentralizada, vector fundamental das *Smart Cities*.

Uma dessas medidas tem sido o Orçamento Participativo (OP LISBOA), que em 2017 comemora a sua 10ª edição. Esta experiência tem sido reconhecida e premiada internacionalmente já que foi Lisboa a primeira cidade capital europeia a lançar uma medida com este nível de participação directa dos cidadãos. «...com o OP movemo-nos do âmbito da teoria democrática – de como deve ser – para o domínio das práticas: a democracia passa a ser entendida através da acção.»⁸⁴

⁸⁴ NUNES DA COSTA, MARTA, **Do estado-nação à cidade como espaço de democracia: análise comparada das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque** in *Autarquias locais: Democracia, governação e finanças*, Lisboa: Almedina, 2016, p. 314.

Através do OP LISBOA os cidadãos têm o poder de submeter e votar projectos concretos nas mais várias áreas da governação da cidade. Os projectos vencedores de cada edição anual recebem desta forma a sua aprovação e são inscritos no quadro das intervenções prioritárias da C. M. de Lisboa.

Desde o primeiro OP Lisboa, foram apresentadas 5770 propostas das quais 1829 reuniram as condições necessárias para serem levadas a votação de Câmara. Destas propostas, os municípios escolheram 105 projectos vencedores que se encontram já executados ou em fase de lançamento do respectivo procedimento.

Uma outra medida, da qual ainda não é possível aferir o sucesso, foi o lançamento da aplicação para dispositivos móveis do portal “Na minha rua LX”, disponível para download desde Junho de 2017.

Através desta *app* gratuita, qualquer cidadão pode reportar uma ocorrência nos domínios do ambiente, espaços verdes e espaços públicos, habitação municipal e manutenção de equipamentos municipais, higiene e limpeza urbana, iluminação pública, mobilidade e infra-estruturas, e seguir a sua tramitação processual, desde o registo da participação à conclusão do processo, após a resolução do problema.

Através do seu correio electrónico ou por meio de avisos sms, o cidadão vai tendo informações referentes ao andamento do processo e qual a entidade municipal (Departamentos Municipais ou Juntas de Freguesia) que tem a responsabilidade da sua resolução, até que o processo se dê por resolvido.

Fig. 38 – A APP NA MINHA RUA LX



Fonte: www.cm-lisboa.pt

2.4 Bases para uma Política de Mobilidade

O que deve então estar na base de uma boa política de mobilidade? (NUNES DA SILVA, 2014)

Desde logo é imperioso o controlo sobre crescimento urbano e sobre as novas áreas de expansão das cidades, de modo a que os índices de urbanização e a sua relação com as áreas de localização de comércio, serviços e actividades sejam influenciados pelas redes de transportes colectivos disponíveis e não pelo nível de infra-estruturas rodoviárias, por forma a reduzir-se a necessidade do uso do transporte individual;

Uma política eficiente de gestão dos preços dos combustíveis e dos impostos sobre a venda e a circulação de automóveis, que englobe soluções de discriminação positiva para soluções de veículos não poluentes;

Uma política coerente no que se refere ao estacionamento automóvel e à exploração das infra-estruturas rodoviárias, que introduza eficazmente os princípios do utilizador-pagador ao invés da repartição generalizada de custos directos, indirectos e das externalidades ambientais;

Medidas inovadoras de base tecnológica na gestão da circulação, do estacionamento e dos transportes públicos, de modo a inibir-se o uso do transporte individual em prol do transporte colectivo, através da disponibilização, em tempo real, de informação relevante;

Medidas que, junto das empresas e dos empregadores, estimulem o uso do transporte colectivo para as deslocações pendulares dos seus colaboradores, desde logo as que potenciem a sua localização preferencial junto das principais redes de transporte;

Medidas que visem estimular um espírito concorrencial na exploração dos transportes, de modo a estabelecerem-se diferentes necessidades de financiamento público e de promoção da sua atractividade;

Medidas eficazes de reabilitação do espaço público que promovam mais zonas sem circulação automóvel, redução de velocidades de circulação, promoção da rede ciclável e devolução de áreas intensivas de estacionamento à circulação pedonal ou para o enquadramento paisagístico e ambiental dos tecidos urbanos (espaços verdes), nomeadamente nas áreas onde a oferta de transportes colectivos é já satisfatória;

Medidas de organização eficiente do transporte de mercadorias, desde o reforço da fiscalização dos regulamentos municipais de cargas e descargas, à criação de áreas logísticas de intercâmbio de mercadorias entre o transporte de abastecimento principal e veículos de distribuição local adaptados à cidade.

A concretização de uma política municipal de mobilidade e transportes tem, à priori, um conjunto de condicionantes que é urgente resolver e que ultrapassam o âmbito e as competências dos órgãos municipais:

Até há bem pouco tempo (exceptua-se a recente *municipalização* da Carris) as empresas operadoras de transporte público da cidade tinham como maior accionista o Estado. Também é o Estado que firma os contratos de concessão/exploração na generalidade dos outros concelhos da AML. Esta questão é de importância vital uma vez que os municípios não poderão permanecer arredados do planeamento das redes e dos serviços, dos tarifários e das demais condições da operação das redes de transportes nos seus territórios;

É urgente capacitar a Autoridade Metropolitana de Transportes de meios financeiros e humanos de modo a que possa desempenhar as funções de planeamento, controlo e gestão dos transportes para que foi criada, numa lógica que integre as estratégias de cada município e as estratégias supra-municipais ou regionais;

É fundamental incluir o Município de Lisboa no actual binómio – Estado/Concessionárias – da gestão das portagens das principais auto-estradas que são acesso das periferias ao centro da cidade. As tarifas das portagens constituem um importante instrumento de planeamento e gestão de tráfego e devem estar articuladas com medidas estratégicas integradas de mobilidade urbana e não apenas seguindo lógicas negociais de exploração comercial das infra-estruturas;

É igualmente fundamental que o Município estabeleça mais condicionantes ao licenciamento de parques de estacionamento privados, nomeadamente na sua política de preços, que deverá reflectir a estratégia de aumento da utilização de transportes públicos, condicionando mais fortemente a utilização do transporte individual, que passa também pelo controlo do número de lugares de estacionamento oferecidos por cada área da cidade, em relação à rede de transportes colectivos que a serve.

Em síntese, a estratégia para uma mobilidade mais sustentável para a cidade de Lisboa deverá forçosamente que incidir sobre quatro eixos de acção prioritários (NUNES DA SILVA, 2014:52):

- 1 – Promoção da inter-modalidade – Conjunto de medidas que visem facilitar a mudança dos modos de transporte (em número e em tipologia) que cada utilizador do sistema tem à sua disposição em cada deslocação programada;
- 2 – Promoção da repartição modal de baixa emissão de carbono – Prioridade absoluta ao transporte colectivo e a modos de transporte não poluentes no centro da cidade; Controlo de tráfego e de velocidades nos bairros residenciais;
- 3 – Promoção da segurança e da eficiência na gestão do tráfego – Hierarquização sistemática da rede viária e do seu nível de serviço; Controlo de velocidades de circulação; Gestão automatizada de tráfego e de estacionamento em tempo real.
- 4 – Reforço da articulação entre usos de solo e transportes – reforço das centralidades bem servidas de transportes; política de estacionamento; novos corredores de transporte em sítio próprio (TCSP – eléctricos de alta capacidade ou metropolitano de superfície).

PARTE II

ANCORAGEM

3. O Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa (PAPL)

O conceito de Acessibilidade, definido no capítulo anterior, tem uma íntima relação com as características do espaço público e com as implicações e condicionantes ao seu uso e fruição por todos.

Nesta dimensão, a Acessibilidade responde directamente aos trâmites constitucionais, inscritos no capítulo dos direitos, liberdades e garantias, a que o Estado se obriga, através da promoção da Acessibilidade, tida como condição para o pleno exercício da cidadania.

A promoção da Acessibilidade tem, inerente, a defesa dos valores da cidadania e da participação de todos, independentemente das suas características ou limitações físicas ou psíquicas, permanentes ou temporais e a aplicação dos critérios da inclusão, da segurança, da comodidade e da funcionalidade, ao serviço de todos e em prol do bem comum.

Se nas últimas décadas do Séc. XX a questão da requalificação ambiental marcou o retorno à Cidade – principal palco da cidadania, expressão material da complexidade das sociedades globais – com especial incidência na renovação de áreas portuárias e industriais obsoletas, na regeneração das áreas históricas e na coesão entre áreas centrais e novas centralidades periféricas, já o início do Séc. XXI trouxe, para o primeiro plano da discussão em torno da Cidade, os critérios da sustentabilidade, da resiliência, da criatividade e da Acessibilidade como charneiras de um novo vector de desenvolvimento sustentável – a economia circular.

Borja (2003) identifica a reacção cíclica que se dá na história da cidade e do urbanismo quando, depois de grandes períodos em que foi prioritária a construção e a edificação, ou quando a especialização e o zonamento funcional excessivos dos espaços são já sinais de segregação social, quando o espaço perde assim a sua qualidade de representação, *«produz-se uma reacção social e cultural de retorno ao espaço público»*⁸⁵.

Baseando-se em várias experiências internacionais, o PAPL assume os variados benefícios para a mobilidade pedonal que as medidas de promoção da Acessibilidade trazem para a mobilidade da população em geral. Promover a Acessibilidade para peões com mobilidade condicionada tem afinal resultado na melhoria da mobilidade de todos os peões e tem tido reflexos muito positivos no reforço do uso do transporte colectivo.

Neste âmbito, a *cidade acessível* não só é mais sustentável como apresenta maior grau de atractividade, factor determinante para a sua capacitação e reforço, no contexto da competitividade global.

Assim, e com o objectivo de *«tornar Lisboa acessível, impedindo a criação de novas barreiras, promovendo a adaptação das edificações existentes e mobilizando a comunidade para a criação*

⁸⁵ BORJA, JORDI e MUXÍ, ZAIDA, El espácio público: ciudad y ciudadanía, Electa, Barcelona, 2003

de uma cidade para todas as pessoas»⁸⁶ foi elaborado o Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, por determinação do então Vereador, Prof. Eng.º Fernando Nunes da Silva, e de acordo com os requisitos da Deliberação n.º 566/CM/2009.

Tendo como horizonte temporal para a sua vigência o final do ano de 2017, o PAPL avança com 3 grandes objectivos:

- Prevenir a criação de novas barreiras;
- Promover a adaptação progressiva dos espaços e edifícios já existentes;
- Mobilizar a comunidade para a criação de uma cidade para todos.

O PAPL prevê a sua execução e implementação em fases consecutivas: o diagnóstico global da situação conducente à definição de orientações e acções, sujeitas a apreciação e deliberação municipal.

Em claro contraciclo com a perspectiva contemporânea face ao planeamento – historicamente conotado com o período do *Intervencionismo keynesiano*, que marcou a Europa do pós-guerra até finais dos anos 70⁸⁷, mas também face à ineficácia dos modelos e à desconfiança generalizada de actores, de investidores e, não raras vezes, de decisores políticos, no complexo edifício em que se estrutura o Ordenamento do Território em Portugal⁸⁸ – o PAPL reitera, em Dezembro de 2013:

*«O que a experiência de Lisboa – e de muitas outras cidades – demonstra é que sem um Plano é difícil ou impossível planear mudanças fundamentais, programar financiamentos, tirar partido de oportunidades e prevenir o agravamento da situação. Sem um Plano, a CML apenas pode reagir de uma forma casuística, e numa cidade como Lisboa essa reacção será sempre menos eficiente e muito mais onerosa.»*⁸⁹

3.1. Antecedentes

É interessante acompanhar a evolução que as questões ligadas à promoção da Acessibilidade foram conhecendo, até para a compreensão de que o seu enquadramento actual e a relevância que hoje lhes reconhecemos não advém de impulsos casuísticos ou de imediatismos exigidos por modas ou correntes de pensamento pouco aprofundadas ou radicadas em ideias recentes.

⁸⁶ PAPL, Proposta de Metodologia, Junho de 2009

⁸⁷ Com a ascensão dos governos neoliberais de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido e a consolidação do projecto do Mercado Comum que se desenhava na Comunidade Económica Europeia (C.E.E.).

⁸⁸ Bruno Soares, Luís, «Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território», in Sociedade e Território, n. 37/38, Junho 2004, p. 96-102.

⁸⁹ PAPL – Vol.1 – Objectivos e enquadramento, Dezembro de 2013, p. 9.

Neste capítulo interessa também sublinhar que a Cidade de Lisboa se encontra atrasada quando comparada com o trabalho desenvolvido por muitas congéneres europeias e mundiais, numa comparação que servirá apenas para contextualizar e justificar as acções, estratégias e financiamentos que estão em marcha pela Cidade e que ainda colhem muitas críticas e oposição.

Assim, datam de 1981 as primeiras iniciativas municipais que visam a regulamentação e a definição de normas e conceitos de Acessibilidade e de “*eliminação de barreiras arquitectónicas*” com a publicação dos Editais n.º 141/81 e n.º 142/81;

Nesse mesmo ano é criada a primeira estrutura orgânica na C. M. Lisboa, que fica sob dependência directa da Presidência da Câmara e que se denominará de Núcleo de Intervenção para a Recuperação de Diminuídos – NIMRED;

Em 1983, com a publicação do “Guia dos Descobrimentos”, que agrega informação histórica sobre vários monumentos e informação relativa às condições de Acessibilidade de cada um, marca-se o início da extensão da temática ao eixo do turismo, uma parceria da C.M.L. com a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores;

Em 1990 nasce o primeiro programa de eliminação de barreiras físicas à Acessibilidade, o programa CASA ABERTA, outra parceria da C.M.L. com a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores, tendo sido realizadas intervenções em mais de uma centena de habitações;

Fig. 39 – O PROGRAMA CASA ABERTA



Fonte: www.cm-lisboa.pt

No mesmo ano inicia-se a OED – Operação de Emprego para Pessoas com Deficiência, uma parceria da C.M.L., do IEFP e da Liga Portuguesa dos Deficientes Motores. Ganham relevância as condições de Acessibilidade nos postos de trabalho;

Em 1991 inicia o seu funcionamento o Serviço de Intérpretes de Língua Gestual Portuguesa, com o intuito de apoiar a comunicação entre os serviços da C.M.L. e os cidadãos com deficiência auditiva, uma parceria da C.M.L. com a Associação de Intérpretes de Língua Gestual Portuguesa;

Em 1993 tem início a primeira iniciativa municipal de acesso ao transporte com a entrada em funcionamento do Serviço de Transporte Adaptado, uma parceria da C.M.L. com a Elo Social – Associação para a Integração e Apoio ao Deficiente Jovem e Adulto;

Em 1994 é criada a Comissão Cidade Aberta que reunirá representantes de vários serviços municipais (28) e sob a égide da qual se criarão grupos de trabalho sobre as temáticas dos transportes, espaços edificados e espaço público;

De 1994 a 1996 a Comissão Cidade Aberta dinamiza dezenas de acções de formação e sensibilização para técnicos municipais com responsabilidades nas áreas do licenciamento, projecto, obra, fiscalização e gestão do espaço público e equipamento;

Em 1994 o Projecto Europeu HORIZON efectua obras de adaptação em vários equipamentos de Lisboa, dos quais se destacam o Museu da Cidade, o Parque da Serafina e Museu Bordalo Pinheiro, entre outros;

De 1995 a 1998 são adaptados os três primeiros eixos urbanos, de acordo com as normas técnicas da Acessibilidade e dos princípios do Design Universal: Avenida Rainha Dona Amélia (ao Lumiar), Avenida João XXI e o eixo viário do Largo da Armada, em Alcântara à Calçada Ribeiro Sanches, em Santos;

Fig.40 – LARGO DO 31 DA ARMADA



Fonte: www.google.pt/maps

Em 1997 nasce o primeiro compromisso no seio da Área Metropolitana de Lisboa (AML) para a integração de pessoas com mobilidade reduzida e para a elaboração de planos de Acessibilidade nos seus respectivos Concelhos. Nove municípios que a constituem assinam a declaração *“Cidades Acessíveis – Cidades para Todos”*.

Ainda em 1997, com a criação do Conselho Municipal para a Integração das Pessoas com Deficiência, institucionaliza-se a participação da sociedade civil na discussão e formação das políticas municipais. Hoje, têm assento neste Conselho cerca de 29 organizações e associações não-governamentais;

Entre 1997 e 1998 é elaborado o Plano de Acessibilidade para o Espaço Público, com a colaboração da Comissão Cidade Aberta e do CRID (Barcelona) e de alunos estagiários, finalistas dos cursos de Urbanismo, Arquitectura e Design de Equipamento. Este documento faz um primeiro levantamento rigoroso de todos os elementos existentes na via pública (mobiliário, sinalética, arvoredo, etc.) e avança com um programa de eliminação de barreiras físicas nos dois principais eixos que atravessam a cidade de Lisboa: Praça do Comércio-Avenida da Liberdade-Saldanha-Campo Grande-Lumiar e Martim Moniz-Avenida Almirante Reis-Areeiro-Avenida Gago Coutinho, a que se junta o arco ribeirinho Algés-Praça do Comércio-Campo das Cebolas;

Em 1999 é lançado o programa “Acesso à Cultura, por uma Cultura de Acesso” que diagnosticará e preparará um conjunto de projectos de adaptação de mais de 20 equipamentos, mas que terá um sucesso muito reduzido;

Ainda em 1999 é lançado o programa “Casa para Toda a Vida”, que visa melhorar as condições de Acessibilidade em habitações de idosos, que conta com o apoio institucional das Juntas de Freguesia, através de protocolos de parceria;

No ano 2000 tem lugar em Lisboa o encontro internacional “Autonomia e Acessibilidade: fazer uma Cidade para todos”. Com uma participação de mais de 600 pessoas, esta será a maior conferência jamais realizada no nosso país sobre a temática da Acessibilidade;

No ano 2001 é criado, sob alçada do Departamento de Acção Social, o Núcleo de Acessibilidade, uma estrutura orgânica interna da C.M.L. que desenvolve vários projectos, estudos e acções de formação, com trabalho relevante na formação de estagiários. Hoje está integrado no Departamento de Planeamento da Direcção Municipal da Mobilidade e Transportes e é a entidade que acompanha a execução do PAPL:

Em 2003 dá-se um passo decisivo na promoção da estratégia do projecto inclusivo, através da parceria estabelecida entre a C.M.L., a ACAPO-Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal, o CPD-Centro Português de Design e a então FAUTL-Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, que lança o projecto EQUAL-Design Inclusivo e que envolve a formação de técnicos das autarquias e estudantes;

Ainda em 2003 é lançado o programa “Escola Aberta” que visava a adaptação de escolas do 1º ciclo, uma parceria da C.M.L. com a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores e a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral. São produzidas algumas normas técnicas de Acessibilidade para escolas mas apenas são realizadas adaptações em duas escolas;

Em 2004 é aprovado o Regulamento Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Pedonal. Constitui um marco importante esta primeira regulamentação da Acessibilidade em Portugal, aí estando prevista a elaboração de um Plano de Acessibilidade Pedonal para a Cidade;

Em 2005 reabre ao público a Quinta Pedagógica dos Olivais, depois da intervenção de requalificação e adaptação aos requisitos de Acessibilidade;

Em 2009 é alargado o Serviço de Transporte Adaptado aos estudantes do ensino superior, aos frequentadores de acções de formação profissional e a locais de emprego, através do Programa de Apoio à Mobilidade;

Nesse mesmo ano de 2009 é alargada a parceria do programa “Casa Aberta” à Associação de Paralisia Cerebral de Lisboa;

Em 2009 é dada luz verde para a elaboração do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa (PAPL), por determinação da Vereação da C.M.L.;

Em 2010 é aprovado o financiamento total de mais de 700 mil euros para várias acções de promoção da Acessibilidade, através de candidaturas ao QREN-POPH;

Também em 2010 são construídas as primeiras passadeiras totalmente acessíveis da cidade, num percurso adaptado para o uso pendular (entre o Hotel Marriot e o Estádio Universitário de Lisboa) dos mais de 250 atletas em cadeiras de rodas que, em Lisboa, participavam no Campeonato do Mundo de *Boccia*;

Fig.41 – O CAMPEONATO DO MUNDO DE BOCCIA



Fonte: <http://desporto.sapo.pt>

Em 2010 é inaugurado o Serviço de Informação e Mediação para Pessoas com Deficiência, Uma parceria da C.M.L. e o Instituto Nacional de Reabilitação;

Em 2012 é aprovada a Proposta n.º 131 levada ao Orçamento Participativo e são atribuídos 500 mil euros à adaptação de passeios, passadeiras e paragens de autocarros entre Entrecampos e o Marquês de Pombal. Esta proposta foi elaborada por um grupo de pessoas com deficiência.

3.2. Enquadramento legal

Se no capítulo anterior se estabeleceu a Acessibilidade no âmbito dos direitos, liberdades e garantias constitucionais e no quadro das condições para o exercício pleno da cidadania, importa agora referenciar a legislação que foi sendo produzida, para completar o actual enquadramento jurídico da promoção da Acessibilidade e da não discriminação de cidadãos portadores de qualquer tipo de deficiência ou limitação, física ou mental, temporária ou permanente que, de acordo com o n.º 2 do Art.º 71º da Constituição da República Portuguesa.

A primeira referência legal sobre a matéria foi o Decreto-Lei n.º 43/82, de 8 de Fevereiro, que visava a alteração do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) no sentido de nele serem introduzidas normas técnicas sobre Acessibilidade. Esse diploma nunca entrou em vigor pelo que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 172-H/86, de 30 de Junho.

Ora, no dia seguinte, a 1 de Julho de 1986, entra em vigor o Despacho Conjunto dos Ministros do Plano e da Administração do Território, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e Segurança Social que contem recomendações técnicas para a melhoria da Acessibilidade das pessoas com mobilidade reduzida aos estabelecimentos que recebem público.

A primeira Lei de Bases da Prevenção e da Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência – Lei n.º 9/89, de 2 de Maio – estabelece como objectivos: *«promover e garantir o exercício dos direitos que a Constituição da República Portuguesa consagra nos domínios da prevenção da deficiência, do tratamento, da reabilitação e da equiparação de oportunidades da pessoa com deficiência»*. No seu artigo 24.º estabelece ainda que *«o regime legal em matéria de urbanismo e habitação deve ter como um dos seus objectivos facilitar às pessoas com deficiência o acesso à utilização do meio edificado, incluindo espaços exteriores»*.

O Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de Maio, faz a necessária revisão de todas as normas técnicas, até então aprovadas, para a eliminação de barreiras urbanísticas e arquitectónicas nos edifícios públicos, equipamentos colectivos e na via pública.

O Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de Dezembro, aprova o cartão de estacionamento de modelo comunitário para pessoas com deficiência condicionadas na sua mobilidade.

Mais tarde, a Lei n.º 38/2004, de 18 de Agosto, vem estabelecer o novo Regime Jurídico da Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação da Pessoa com Deficiência, revogando a Lei n.º 9/89 e tendo como objectivos mais abrangentes:

- «a) Promoção da igualdade de oportunidades, no sentido de que a pessoa com deficiência disponha de condições que permitam a plena participação na sociedade;*
- b) Promoção de oportunidades de educação, formação e trabalho ao longo da vida;*
- c) Promoção do acesso a serviços de apoio;*
- d) Promoção de uma sociedade para todos através da eliminação de barreiras e da adopção de medidas que visem a plena participação da pessoa com deficiência.»*

Pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto são finalmente revistas e alargadas as normas técnicas de Acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, à via pública e aos edifícios de habitação.

Na sequência desse diploma, a Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto *«tem por objecto prevenir e proibir a discriminação, directa ou indirecta, em razão da deficiência, sob todas as suas formas, e sancionar a prática de actos que se traduzam na violação de quaisquer direitos fundamentais, ou na recusa ou condicionamento do exercício de quaisquer direitos económicos, sociais, culturais ou outros, por quaisquer pessoas, em razão de uma qualquer deficiência.»*

Como consequência, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2006, de 21 de Setembro, determina a adopção do Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências no sentido de *«promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiências e garantir o acesso a um conjunto de bens e serviços disponíveis à sociedade em geral, de forma a permitir a sua plena participação, através de políticas integradoras e práticas sustentadas.»*

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2007, de 17 de Janeiro, aprova o Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (PNPA).

O Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de Fevereiro, Regulamenta a Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto.

No sentido de reforçar as determinações do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, foi estabelecido o Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos – Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março e bem assim o Decreto Regulamentar n.º 20/2008, de 27 de Novembro que estabelece o mesmo normativo relativamente aos estabelecimentos de restauração e bebidas.

A Resolução da Assembleia da República n.º 56/2009 aprova a transposição para o ordenamento jurídico português da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adoptada em Nova Iorque, em 30 de Março de 2007.

O Decreto-Lei n.º 17/2011, de 27 de Janeiro, vem simplificar, no âmbito do Programa SIMPLEX, a legislação sobre o cartão de estacionamento para pessoas com mobilidade condicionada, alterando o Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de Dezembro.

A Resolução da Assembleia da República n.º 132/2012, de 19 de Outubro, recomenda ao Governo o desenvolvimento de uma estratégia integrada para a promoção do *Turismo Acessível* em Portugal.

3.3. O PAPL e os instrumentos de gestão territorial

Nos capítulos anteriores estabelecemos a Acessibilidade como condição para a cidadania, como direito constitucional e como imperativo legal. Verificou-se igualmente que, uma cidade que promove a Acessibilidade é também uma cidade que aposta na inclusão, na segurança e que reconhece estes valores como factores determinantes para a sua competitividade.

Neste contexto, a Acessibilidade é um meio que vem referenciado em vários instrumentos municipais (e supramunicipais) que integram, de uma forma mais generalizada, os seus principais objectivos.

Neste capítulo do enquadramento do PAPL interessa pois verificar a sua articulação com esses instrumentos e de que forma podemos considerá-la positiva, na medida em que contribua para a prossecução dos seus próprios objectivos ou, pelo contrário, identificar as orientações municipais que chocam directamente com os objectivos PAPL.

O Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa 2020) é o documento de orientação base para a Região de Lisboa (NUTSII) que integra a programação nacional⁹⁰ do ciclo dos apoios comunitários (FEEI- Fundos Europeus Estruturais e de Investimento) para o período de 2014-2020. Para além do Plano de Acção Regional de Lisboa 2014-2020, este Programa teve, na base da sua elaboração, o contributo muito vincado da Estratégia de Inovação Regional para a Especialização Inteligente (RIS3)⁹¹. Com um valor global de fundos FEDER e FSE que ascende a 830 milhões de euros, o POR Lisboa 2020 estabelece um conjunto de nove grandes eixos prioritários, sendo de destacar os que directamente enquadram os investimentos nas questões da Mobilidade e da Acessibilidade:

Eixo Prioritário 6 – Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;

Eixo Prioritário 8 – Desenvolvimento urbano sustentável.

A Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024⁹² elabora seis questões com que a cidade se deve comprometer, para orientação do seu desenvolvimento futuro. Na síntese final do documento são delineadas quatro “orientações principais”, duas das quais estão obrigatoriamente relacionadas com a promoção da Acessibilidade para se concretizarem:

II – Uma centralidade reassumida: Lisboa, Capital da República e da Cidadania aberta ao Tejo e ao Mundo – que refere que «*Lisboa deverá ser capaz de desbloquear a sua mobilidade e adaptabilidade internas e externas*» e que deverá ser «*uma cidade onde a qualidade do espaço público se imponha pela sua importância no desenho do ambiente da cidade*”.

⁹⁰ PORTUGAL 2020

⁹¹ É neste contexto que, nesta dissertação, merece especial destaque o capítulo dedicado às Cidades Inteligentes (Parte I, Cap.2 e Cap.3).

⁹² C.M.L., Carta Estratégica de Lisboa 2010-2014 – Um compromisso para o futuro da Cidade, Síntese da Proposta, Julho 2009.

III – Uma nova divisão administrativa para multiplicar escolhas: Lisboa, Cidade de Bairros, Cosmopolita – onde se advoga que «*As ruas deverão ser desenvolvidas para os peões*».

A **Agenda 21 Local Lisboa** é um programa municipal pioneiro que visa a implementação de iniciativas de base local, inscritas na Carta de Aalborg⁹³. Definido um determinado território piloto (Ameixoeira, Benfica, Carnide, Charneca e Lumiar), o programa tem especial incidência na promoção da Acessibilidade Pedonal e na Mobilidade, identificadas como questões críticas pelos vários fóruns de participação pública em que se baseia.

O **Programa Local de Habitação** visa fixar objectivos para uma política local de habitação, que integre a reabilitação e a reconversão urbana com a promoção imobiliária de iniciativa privada, pública, cooperativa e social. A sua abrangência é transversal e está articulada em sete grandes objectivos. Destes, dois estão intimamente relacionados com as questões da Acessibilidade:

- Melhorar a qualidade de vida urbana e a coesão territorial – para o que contribuirá o reforço da gestão da rede dos equipamentos de proximidade, dos espaços públicos, da qualidade do ambiente urbano, da mobilidade (estacionamento, transportes, passeios);
- Promover a coesão social – que entre as várias iniciativas de apoio directo à coesão social se destaca a divulgação e implementação do Programa “Uma Cidade para Todas as Pessoas”, que visa a adaptação dos espaços como garantia de acessibilidade universal.

O **Plano de Desenvolvimento Social** – De entre os cinco desafios estratégicos que o PDS define para englobar o conjunto das opções de planeamento da Rede Social, dois contribuem directamente para a contextualização da promoção da acessibilidade:

- Lisboa, Cidade Inclusiva – com maior grau de acção na promoção da acessibilidade aos equipamentos sociais da cidade;
- Lisboa, Cidade Saudável – integrado no contexto da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis e no âmbito mais alargado do Projecto Cidades Saudáveis defendido e difundido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e que incide sobre as questões da mobilidade, dos transportes e da qualidade de vida na Cidade.

O **Plano Gerontológico Municipal** – O Grupo de Missão Envelhecimento e Intervenção Municipal⁹⁴ foi responsável pelo levantamento de grandes e graves entraves à acessibilidade em espaço público, em edifícios de uso público e habitações particulares e ainda patentes na rede de transportes públicos. Na sequência desses estudos preliminares, apresentou à Câmara o Plano Gerontológico Municipal a 12 de Novembro de 2008, que se mantém em vigor. Com o objectivo

⁹³ Compromisso que vincula as cidades e territórios a participar nas iniciativas locais da Agenda 21 das Nações Unidas, de que a cidade de Lisboa foi uma das primeiras signatárias.

⁹⁴ Criado pelo Despacho n.º 595/P/2007, de 6 de Dezembro

de «*definir programas e acções prioritárias específicas da responsabilidade da C.M.L., no âmbito da Rede Social*», destacam-se as medidas que directamente se enquadram no contexto da promoção da Acessibilidade e que serviram de base de referência a toda a elaboração do PAPL:

- «– Melhorar a acessibilidade no espaço público e edifícios de uso público (...);
- *Melhorar a acessibilidade, segurança e conforto, no acesso e interior das habitações;*
- *Melhorar o acesso aos transportes nas zonas críticas da cidade em termos de acessibilidade.»*

O Plano Director Municipal⁹⁵ introduziu, face à versão anterior de 1994, um conjunto de importantes inovações no âmbito da promoção da Acessibilidade e das condições de mobilidade na Cidade, das que se destacam:

O incentivo à pedonalização e à acalmia de tráfego e o recurso às plataformas viárias mistas (vias partilhadas) na rede viária de proximidade e de acesso local;

A definição de uma largura mínima dos passeios novos, em vias de tráfego segregado (3 metros);

A obrigatoriedade dos Planos de Urbanização e de Pormenor preverem e tipificarem percursos em modos suaves (não motorizados) e sua articulação com as redes de modos suaves existentes e as redes de transportes públicos;

Estipula, sempre que tecnicamente possível e desejável, a permeabilidade pedonal do quarteirão, através da abertura de percursos entre duas ruas opostas.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território estão inscritos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e, apesar da sua revisão recente⁹⁶, não foram estipuladas quaisquer referências específicas quanto às questões da promoção da acessibilidade, para além das que são decorrentes da Lei geral e dos Planos Directores Municipais que os enquadram.

No caso concreto da Cidade de Lisboa, a questão está salvaguardada pela sua necessária adequação às determinações do Plano Director Municipal, aos regulamentos municipais sobre a matéria e ao Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa. O PAPL tem, como veremos adiante, uma área operacional que incide directamente sobre a fiscalização de obras e intervenções municipais ou particulares e sobre o licenciamento de projectos e planos sujeitos à informação prévia municipal e à participação pública.

O RMUEL, Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação é, no âmbito da defesa e da promoção da Acessibilidade, mais um importante filtro para a prevenção do aparecimento de novas barreiras, provenientes de obras, intervenções, estudos e planos, municipais ou

⁹⁵ Publicado pelo D.R., 2ª Série, n.º 168, de 30 de Agosto – Aviso n.º 11622/2012

⁹⁶ Decreto Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio

de iniciativa particular, porquanto incorpora o Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto e o transporta para o ordenamento jurídico municipal. Nesse âmbito há uma total conformidade do PAPL com as disposições do RMUEL e, através deste, com o Decreto-Lei n.º 163/2006, quer do ponto de vista dos objectivos quer do estabelecimento das suas cinco áreas operacionais.

3.4. Áreas operacionais do PAPL

Para a prossecução dos seus objectivos, o PAPL define cinco áreas operacionais para a sua implementação e, para todas elas, elenca um conjunto de Questões-Chave, que derivaram da fase de Diagnóstico e a que pretende dar resposta mais focalizada, de acordo com o quadro de urgência que estas situações configuram para a mobilidade pedonal e para a Acessibilidade em geral:

Via pública

Para este capítulo serviram de base as questões dos atropelamentos e o imperativo de assegurar uma mobilidade pedonal em segurança para todos, mas atendendo às particulares condições de segurança para o peão com mobilidade condicionada, com especial incidência nos locais de maior registo de sinistralidade; A eliminação ou a minoração dos impactos das grandes barreiras à circulação pedonal, como sejam grandes vias rodoviárias (p.e. a 2ª Circular), infra-estruturas pesadas de transporte (p.e. linhas de comboios) e outros espaços ou áreas urbanas não permeáveis; As passagens de peões desniveladas, que têm como objectivo o atravessamento das grandes barreiras, mas que requerem permanente controlo ao nível da sua implantação, configuração, manutenção e da percepção de insegurança (iluminação, visibilidade, etc.); As passagens de peões de superfície e a defesa de níveis máximos de segurança, conforto e autonomia no atravessamento generalizado de peões, mas com especial incidência de peões com deficiência visual (prejudicado por ressaltos excessivos, pisos inadequados, inexistência de pré-sinalização de aviso, conflitos com mobiliário urbano, problemas de drenagem de águas pluviais, etc.); Estas passagens requerem igualmente especial atenção quando se tratam de passadeiras semaforizadas e que, para além das mesmas preocupações das passagens anteriores, requerem ainda particular cuidado nas condições de percepção do sinal e no controlo criterioso dos tempos de atravessamento, face ao tráfego pedonal, à distância do atravessamento e às capacidades motoras dos peões;

Nesta área operacional têm ainda especial cabimento as questões-chave que se colocam às condições dos passeios, para garantia da segurança e do conforto das deslocações pedonais, nomeadamente no que se refere aos passeios com largura insuficiente, aos materiais de revestimento, à ocupação dos passeios por obstáculos, os conflitos com a rede ciclável, o estacionamento ilegal sobre os passeios. É também neste capítulo que o PAPL assume o desafio do estacionamento reservado a pessoas com deficiência motora e da sua programação em número suficiente e bem distribuído pelo território municipal.

Equipamentos municipais

Esta área operacional incide sobretudo na eliminação das barreiras físicas arquitectónicas que obstam o livre acesso de pessoas com mobilidade condicionada ou qualquer deficiência física ou mental aos principais equipamentos de uso público, existentes ou em fase de concepção ou ainda durante a construção propriamente dita (através do reforço nos critérios do licenciamento e da fiscalização da obra, por exemplo), como sejam as escolas, equipamentos desportivos, equipamentos culturais, mercados municipais, parques urbanos, jardins e cemitérios.

Inserem-se nestas preocupações a construção de rampas, elevadores e outros meios mecânicos em escadas, adaptações de instalações sanitárias e alturas de guichets e pontos de atendimento, eliminação de obstáculos existentes em corredores e outros locais de passagem, enfim, matérias decorrentes da aplicação das normativas legais à arquitectura dos edifícios de uso público, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto.

Transportes públicos

Nesta área operacional o PAPL procura a eliminação das barreiras impostas ao uso do transporte público, a vários níveis: desde logo as barreiras que se levantam ao utilizador, antes da viagem, como seja a informação deficiente sobre trajectos, horários, preços e níveis de Acessibilidade oferecida pelo transporte que vai utilizar (a existência de lugares reservados a pessoas com necessidades especiais, por exemplo), sendo igualmente importante que essa informação esteja disponível em suportes acessíveis para utentes com limitações físicas, sensoriais ou cognitivas.

Merece igual atenção a eliminação das barreiras existentes nos percursos pedonais onde se implantam as paragens de transporte, merecendo redobrada atenção os passeios e aos atravessamentos das vias automóveis na sua vizinhança mais alargada.

Outra questão-chave é a Acessibilidade das interfaces (paragens e estações) no que se refere à informação e aos meios em que é veiculada, à orientação do passageiro (pisos tácteis e guias de encaminhamento ao cais de embarque e às principais saídas, por exemplo), à forma de ligação entre os diferentes espaços (sobretudo quando não contíguos ou desnivelados), das bilheteiras e das zonas de controlo dos bilhetes, etc.

Igualmente importante é a eliminação das barreiras de acesso aos veículos propriamente ditos, sobretudo as discontinuidades entre os planos horizontais dos cais ou plataformas de embarque e o piso dos veículos. Para o sucesso da operação, é exigida uma maior articulação com as concessionárias e transportadoras, últimas responsáveis pela aquisição do material circulante (autocarros e eléctricos de piso rebaixado, acessos de nível ou rampeados dos barcos aos cais de acostagem, etc.) e que são também as principais responsáveis pela redução das barreiras existentes no interior dos veículos de transporte, pela previsão de lugares suficientes reservados a pessoas com mobilidade reduzida, deficientes físicos, grávidas, acompanhantes de crianças de colo, de áreas adaptadas a utilizadores com cadeiras de rodas, bem como da informação disponível e acessível durante a viagem, etc.

Fiscalização de particulares

Esta área de intervenção do PAPL reveste-se de um carácter que poderemos apelidar de *interno*, uma vez que se destina, quase exclusivamente, à necessidade de articulação dos procedimentos municipais de licenciamento e fiscalização de obras ou operações urbanísticas com as normativas legais e regulamentares sobre a matéria da Acessibilidade.

Com efeito, o sucesso desta área operacional depende da troca de informação eficiente e eficaz entre os vários departamentos municipais que superintendem os momentos-chave dos processos de operações particulares e destes serviços municipais com outras autoridades relevantes:

- A correcta informação das normas legais e dos regulamentos municipais às equipas projectistas particulares, quer nas fases de informação prévia ou de pedido de viabilidade, quer na fase de projecto;
- O indeferimento de todas as operações de loteamento, de obras de urbanização, de empreitadas de edificação, renovação ou requalificação de edifícios que não estejam em conformidade com os referidas posturas legais sobre a matéria;
- Informação ou parecer negativo municipal face a situações de incumprimento, junto das entidades competentes na emissão de licenças de utilização ou de funcionamento e reforço da fiscalização através das vistorias regulares às empreitadas;
- Fiscalizar o cumprimento dos prazos para adaptação de edifícios e estabelecimentos particulares já existentes, de acordo com as disposições legais e sancionar as situações de incumprimento;
- Fiscalizar o cumprimento das disposições municipais relativas à ocupação da via pública com estaleiros de obra (OVP) e sancionar as situações de incumprimento;

Desafios transversais

Para além destes grandes eixos de acção, o PAPL identifica ainda outras importantes questões-chave para a sua coesão formal e funcional e que engloba num quinto grupo de acções prioritárias. Neste grupo estão inscritas as questões fundamentais da necessária formação de todos os decisores municipais que, tendo alguma competência sobre as questões da Acessibilidade, possam condicionar o sucesso do Plano por deficiente informação das suas decisões.

Há também um olhar atento sobre a temática do Turismo Acessível, numa altura em que esta indústria está em franco desenvolvimento e que representa «um desafio incontornável para a competitividade de Lisboa». Admitindo que a capacidade instalada da Cidade é já uma realidade, o foco deve ser agora direccionado para a sua valorização e rentabilização.

Outro desafio transversal identificado pelo PAPL prende-se com a questão das melhorias nas condições de acesso às assembleias de voto, como forma de garantir o pleno direito do exercício do voto, pela eliminação progressiva das barreiras à Acessibilidade que condicionam o cumprimento das competências e obrigações municipais sobre esta matéria.

Outro vector fundamental para o sucesso do Plano vem plasmado na necessidade de serem encontradas outras formas de financiamento para a sua execução, que não apenas as decorrentes das obrigações e competências da C.M.L., através do seu orçamento municipal. Neste âmbito são identificadas algumas hipóteses como os financiamentos externos de alguns programas europeus e o mecenato.

Por último, o PAPL identifica um conjunto de questões que podemos englobar nestes desafios transversais e que dizem respeito às questões do direito à transparência e clareza de procedimentos na informação e publicitação das acções que vão sendo desenvolvidas, na aplicação das medidas de excepção previstas pelo D.L. 163/2006 e na emissão de símbolos ou marcas que distinguem e certificam edifícios, estabelecimentos e equipamentos que estão em conformidade com as normas técnicas de Acessibilidade.

Fig.42 – OS CINCO VOLUMES DO PAPL



Fonte: www.cm-lisboa.pt

4. A Reforma Administrativa de Lisboa

Tendo sido Portugal um país criado através da anexação sucessiva de terras conquistadas, por guerra ou por acto administrativo, ao seu território inicial, e sendo uma nação que, apesar de reconhecida em 1143⁹⁷ só estabilizou a delimitação fronteiriça do seu território continental em 1297⁹⁸, a questão fundamental da autonomia administrativa das suas principais *praças* adquiriu, em termos históricos, um carácter crucial para a política do povoamento territorial, definido como estratégia de sobrevivência do próprio reino.

Esta mesma questão acompanhará todo o período das lutas liberais, pela intensa discussão que a implementação de modelos mais ou menos centralizados de administração territorial suscitará na passagem do *Antigo Regime* para a Monarquia Constitucional.

O Código Administrativo de 1842 introduz um ciclo de estabilidade administrativa e de normalização burocrática do país. O diploma manter-se-á em vigor durante todo o restante período *Setembrista* e atravessará todo período da *Regeneração*, até 1878, quando foi aprovado um novo Código com verdadeiro sentido descentralizador e que recupera inclusivamente os largos poderes delegados nos municípios pelas *Ordenações* medievais⁹⁹.

Abandonado em 1886, este código viria a ser reposto em vigor nos primeiros anos da República que, «pela sua orientação liberal e democrática» o novo governo acolherá, até à redacção de um novo Código Administrativo Republicano então programado.

A instabilidade governativa que marcou a I^a República nunca permitiu a elaboração de uma nova norma administrativa, facto aliás mencionado no preâmbulo do Código de 1936, que introduz todas as alterações políticas decorrentes da Constituição do *Estado Novo*, de 1933.

Este Código Administrativo, da autoria do Prof. Marcelo Caetano, manter-se-á em vigor até ao fim do regime ditatorial e só com a entrada em vigor da Constituição de 1976 ele é formalmente abandonado.

A constituição da III^a República ou, mais simplesmente, a *Constituição Democrática* de 1976, prevê *ab initio*, que a organização do poder político compreenda as autarquias locais como fontes da emanção e concretização do poder local, com as quais preconiza o princípio da descentralização administrativa, reconhecendo a sua autonomia na administração financeira dos recursos atribuídos, na gestão do património próprio e na sua capacidade de elaborar, com efeitos legais, posturas e regulamentações com incidência na sua área territorial (DIAS DA SILVA, 2012:86).

⁹⁷ Pelo Tratado de Zamora, assinado em 5 de Outubro de 1143, Afonso VII, Rei de Leão e Castela, “Imperador de toda a Hispânia”, reconhece a soberania portuguesa. Só em 1179, o Papa Alexandre III emite a “*Bula Manifestis probatum*”, que dá o direito a que Afonso I lhe preste vassalagem directa, o que quer dizer, *de facto*, que o reconhece como primeiro Rei do Reino de Portugal, uma nação independente.

⁹⁸ Através do Tratado de Alcanizes.

⁹⁹ Por proposta de 1872 da autoria de António Rodrigues Sampaio (1806-1882).

É pois neste âmbito que interessará contextualizar a mais recente *Reorganização Administrativa de Lisboa* de 2012¹⁰⁰, no quadro da evolução histórica do poder local, das suas atribuições e competências e da evolução da sua capacitação e autonomia.

4.1. Antecedentes históricos

As *Ordenações Afonsinas*¹⁰¹, revistas pelo *Código Manuelino* de 1513, actualizadas, mais tarde, pelas *Ordenações Filipinas*, no período da *União Ibérica*, estabelecem, preferencialmente, uma organização administrativa do território largamente descentralizada em municípios: Vilas, Cidades e Concelhos, estabelecidos pelas Cartas de Foral, geridos por plenipotenciários nomeados (juízes, vereadores e procuradores) ou, não poucas vezes, por funcionários de reconhecido mérito entre o universo de *homens bons* locais. A esta descentralização do poder da Coroa era complementada com a constituição de territórios feudais entregues a *vassalos*, prática generalizada na Europa Medieval, nomeadamente em zonas estratégicas, como as fronteiras ou áreas portuárias marítimas ou fluviais.

Assim, Portugal é um dos territórios soberanos com as fronteiras mais antigas do mundo¹⁰², constituído pelas mais antigas Vilas, Cidades e Concelhos *livres* de que há registo¹⁰³.

Até à Revolução Liberal, o aparelho administrativo do Antigo Regime era definido por um sistema com apenas dois níveis hierárquicos de jurisdição territorial: o poder central do binómio Rei/Governo e o poder local municipal, tanto no âmbito da administração geral e financeira – os concelhos – como ao nível da administração da justiça – as comarcas – ainda que não existisse qualquer coincidência na delimitação territorial destas figuras administrativas (Monteiro, 2007:56).

Ainda assim, o poder concelhio estava subordinado ao poder judicial dos *Juízes de Fora*, que presidiam às Câmaras Municipais e do *Corregedor* da Comarca, primeiro magistrado régio, que acumulava às funções administrativas, judiciais, fiscais e policiais, a tutela do governo concelhio, nomeadamente através da organização e ratificação das eleições, da autorização de novos impostos e taxas e da fiscalização das contas. Estes Corregedores eram nomeados directamente pela Coroa, através do *Desembargo do Paço*, a quem respondiam hierarquicamente.

No governo das Câmaras Municipais estavam ainda *vereadores* eleitos pelo universo eleitoral local, dependentes da confirmação do *Desembargo do Paço*. As restantes cidades e vilas estavam sujeitas ao poder dos respectivos *Senhores das Terras*, membros da nobreza terratenente que, apenas em caso de litígio grave, se submetia ao juízo dos desembargadores do reino.

¹⁰⁰ Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro.

¹⁰¹ Colectânea legislativa compilada e promulgada, em 1446, no reinado de D. Afonso V.

¹⁰² Na Europa é apenas superado pelo território da actual República de San Marino, um enclave independente do território italiano.

¹⁰³ Segundo António Matos Reis, ainda que não referencie qualquer data, o Foral de Guimarães será anterior ao Foral de Cosntantim, outorgado pelo Conde D. Henrique em 1096 (*in* www.amap.com.pt).

A cidade de Lisboa escapava a este quadro administrativo, desde logo porque a função de vereador municipal implicava uma posição no Desembargo do Reino¹⁰⁴ e porque se demonstrava desnecessária a delegação do poder da Coroa na administração da cidade da sua residência efectiva, fora do âmbito restrito da Corte. Deste modo a Câmara Municipal de Lisboa era dirigida por um Senado, constituído por um presidente, fidalgo de primeira linha da Corte e por seis vereadores (todos juizes desembargadores), nomeados directamente pela Coroa que, pelo facto, adquiriam a designação diferenciada de *Conselheiros*. Neste Senado tinham ainda assento quatro “*procuradores dos mesteres*”, eleitos entre os seus pares da Casa dos Vinte e Quatro¹⁰⁵ e ainda dois procuradores da cidade (MANIQUE, 2014:246).

É deste modo que, em Portugal, permanece uma forte e histórica tradição municipalista, como estrutura de poder delegado e representativo, peça fundamental da construção do próprio Estado Nação, em primeiro lugar e como contraponto do poder central, sobretudo nos reinados mais absolutistas, contrariamente ao que ia acontecendo em alguns reinos da Europa, onde o ideal liberal promovera já a ascensão de um patamar intermédio de poder administrativo – o regional – e a extinção das instâncias representativas medievais.¹⁰⁶

Esse mesmo desiderato animou a Reforma Administrativa de Mouzinho da Silveira que, em 1832, vem estabelecer uma nova divisão administrativa do território português, no contexto da monarquia liberal e na sequência da Carta Constitucional de 1826: as 8 províncias, deputações regionais do poder do estado, centros administrativos que passam a agregar um total de 40 comarcas e 796 concelhos em entidades territoriais coincidentes.

Ao novo *perfeito provincial*, delegado único da autoridade do Rei e único veículo de legal de correspondência do poder local com o Governo e com as Cortes, respondem os *sub-perfeitos* nomeados para as comarcas e os *provedores*, nomeados para presidir aos concelhos (MANIQUE, 2014:248).

Mais uma vez foi necessário fazer uma excepção para o enquadramento administrativo da cidade de Lisboa, dada a sua extensão e a complexidade das competências exigidas aos novos administradores territoriais: abolido o velho Senado, o território concelhio passa a ser composto por 6 bairros judiciais, que vulgarmente passam a designar-se por *distritos* mas que, para todos os efeitos, são equiparados a comarcas e, concomitantemente, a concelhos, com os respectivos provedores, que, no caso, acumulam os poderes judiciais dos sub-perfeitos.

¹⁰⁴ Sendo essa uma outra forma de restringir o universo (e a classe) dos putativos candidatos.

¹⁰⁵ Câmara constituída pelas doze corporações profissionais reconhecidas e reguladas pelo reino (*mesteres*), instituída em 1383 por D. João, Mestre de Avis, então Regente do Reino.

¹⁰⁶ Curiosamente, estes mesmos argumentos estarão na base da histórica resistência popular à criação (e ao reconhecimento da autoridade) de patamares intermédios de administração territorial como a Reforma de Mouzinho da Silveira e, mais recentemente, com o “chumbo” do referendo sobre a *regionalização*, ainda que tal matéria esteja prevista na Constituição da República.

Na prática, esta reforma materializa um modelo altamente centralizador do “poder periférico”, ao mesmo tempo que esvazia o poder das câmaras municipais e das suas vereações eleitas, seguindo o estilo do modelo centralista francês. Com a reacção crítica generalizada a esta reforma, abre-se um novo ciclo de conflito político e institucional, de norte a sul de um país em guerra civil, a que não são alheias as várias divisões internas no próprio Partido Liberal, no Governo e nas Cortes.

Desta disputa, sairá vitoriosa uma nova formulação administrativa e, sobretudo, a devolução do poder executivo local ao centro de decisão concelhio, ou seja, as câmaras municipais e aos seus órgãos eleitos, nos termos da lei aprovada em 25 de Abril de 1835, que dará origem ao primeiro Código Administrativo formal, referendado pelo Ministro do Reino Manuel da Silva Passos (*vulgo* Passos Manuel), em 31 de Dezembro de 1836 e que constituiu um primeiríssimo ensaio democratizante da vida “municipalizada” do país.

Neste documento se instituem os 17 distritos que compõem o território nacional, que aglomeram os concelhos (que também sofreram uma nova reorganização territorial), por sua vez compostos por freguesias, parcelas administrativas civis coincidentes com os territórios paroquiais da igreja católica.

À excepção do governador civil, que é nomeado pelo governo para presidir ao distrito, todos os outros órgãos colegiais e nominais das restantes subdivisões administrativas (Juntas Gerais dos Distritos, Câmaras Municipais e Juntas de Paróquia) são eleitos por sufrágio local directo¹⁰⁷.

A conturbada situação política do país ditou o insucesso da reforma administrativa liberal, que produziu sucessivos diplomas sem que se produzissem quaisquer efeitos da sua entrada em vigor. Na verdade ela só viria a ser efectivada com o Código Administrativo de 1842, já com António Bernardo da Costa Cabral à frente do Governo de D. Maria II, documento fundador da normalização e eficiência administrativa do país e que permanecerá em vigor durante os trinta e seis anos seguintes.

Este documento estabelece apenas duas divisões administrativas: os distritos e os concelhos, remetendo a figura da freguesia para uma «comunidade familiar e religiosa sem carácter administrativo» (DIAS DA SILVA, 2012:72). O Governo nomeia os *Administradores* para presidirem aos concelhos, ainda que nestes permanecessem as Câmaras Municipais, compostas por vereadores eleitos localmente¹⁰⁸, de entre os quais (o mais votado) assumia a presidência. É criado um novo órgão municipal, que tem por função sancionar as decisões da Câmara que envolvam medidas de maior volume financeiro e que escapem ao âmbito da gestão burocrática corrente: o Conselho Municipal. Dele fazem parte, como *vogais*, «os eleitores que paguem a maior quota de décima do Concelho».

¹⁰⁷ Ainda que de acordo com as condicionantes legais impostas à definição e à capacitação dos eleitores.

¹⁰⁸ Em número variável, de acordo com o número de fogos existente no concelho. Lisboa e Porto constituem excepções e elegem treze e onze vereadores, respectivamente.

Funda-se também, com este diploma, o condicionamento do acesso à vereação municipal, através do estabelecimento de valores mínimos de rendimentos para os seus titulares e a obrigatoriedade de saber ler, escrever e efectuar cálculos matemáticos simples. O elevadíssimo grau de analfabetismo nacional obviou uma administração entregue às burguesias locais, tuteladas pelo Administrador e politicamente alinhadas com o Governo.

Durante a vigência deste Código, a Lei de 3 de gosto de 1853, suprime 83 concelhos e redesenha o território nacional para um total de 268.

O fim da vigência do *Código Cabralista* de 1842 dá-se com a aprovação do novo Código Administrativo de 1878, já no contexto político totalmente diferente do Governo Regenerador de Fontes Pereira de Melo e Rodrigues Sampaio, no reinado de D. Luís.

Este diploma introduziu as alterações mais descentralizadoras de todas as reformas administrativas, desde o advento do *liberalismo* e o que concedeu maior autonomia ao poder municipal e ao governo das Câmaras Municipais, que passam a deter 3 grandes níveis de competências: administração ordinária dos interesses e necessidades dos seus municípios; o policiamento e a manutenção da ordem pública e o auxílio à boa prossecução de medidas referentes ao «interesse geral do Estado e do Distrito». As Câmaras Municipais passavam a ser encaradas como parceiras na execução das políticas e das medidas do Governo.

Para tal, são extintos os cargos nominais dos representantes locais do Estado central e o Conselho Municipal e as antigas atribuições de tutela destes órgãos entregues às Juntas de Distrito, por sua vez eleitas directamente pelos concelhos. Ainda assim, passavam para a competência das Câmaras um vasto leque de atribuições executivas, de facto, sendo que as suas deliberações apenas poderiam ser revogadas pelos tribunais administrativos, em sede de contencioso grave com o Administrador do Concelho, que se mantém.

Esta reforma reinstitui a figura da freguesia, nos moldes do Código de 1836, e cujo órgão deliberativo passa agora a designa-se por Junta de Freguesia, retirado o seu anterior sentido religioso (Junta de Paróquia).

Em 1896 ainda se assiste a uma nova tentativa recentralizadora dos poderes periféricos, mas esse código poucas alterações efectivas produzirá, de tal forma que as novas instâncias republicanas, saídas da revolução do 5 de Outubro, o anulam, retomando o Código Administrativo de 1878, com as alterações de índole democrática dadas pela Lei N.º 88, de 7 de Agosto de 1913, que põe em marcha a mais completa descentralização da administração do território, ao mesmo tempo que consagra o reforço de todos os órgãos eleitos e reduz ao mínimo os representantes nomeados. As Câmaras Municipais passam a estar inteiramente sujeitas ao escrutínio popular, através da inovadora adopção legal da figura do *referendum* municipal.

É bom referir, no entanto, que dos 826 concelhos existentes no final do Século XVIII, chegam a 1911, por via de todas as Reformas Administrativas entretanto produzidas, um total de 291 concelhos com instâncias de governo local próprias, facto que também traduz o sucessivo abandono dos meios rurais pela população portuguesa e outros fenómenos de alargamento

administrativo, como foi o caso da inclusão dos Concelhos de Belém e dos Olivais no território municipal de Lisboa, em 1885 e 1886, respectivamente.

A verdade é que a adopção de um código administrativo monárquico pela Iª República, ainda que tenham sido pontualmente corrigidas algumas referências e nomenclaturas próprias desse regime, a par da incapacidade de gerar uma nova base administrativa, nos termos em que a Constituição de 1911 impunha ao Congresso Republicano, servirão os propósitos, a reboque e no contexto da Constituição de 1933, da elaboração de um novo código administrativo, desta feita, num sentido político diametralmente oposto ao que animou o Código de 1878, que estabelecesse a consolidação do *Estado Corporativo*:

«Normalizado o regime, não se esqueceu a Constituição política de 1911 de impor ao primeiro Congresso da República o dever de elaborar um código administrativo, dever que nem aquele nem os que lhe sucederam durante cerca de dezasseis anos de República demo-liberal, souberam ou puderam cumprir.

O mesmo não poderia suceder na República Corporativa.»

(in Preâmbulo do Decreto-Lei N.º 27: 424, de 31 de Dezembro de 1936).

Passados os primeiros anos da sua aplicação e tal como previam as leis que o enquadravam, foi este código objecto de várias alterações, que culminaram na redacção do Código Administrativo de 1940, da autoria do Prof. Marcelo Caetano e que se manterá em vigor durante todo o período do *Estado Novo*.

Fiel à doutrina autoritária e centralizadora do Estado, a Constituição de 1933 (Art.º 124º) estabelece que o território nacional “*uno e indivisível, do Minho a Timor*”, é composto por concelhos formados por freguesias, agrupados em distritos e em províncias.

Ainda assim, os concelhos, como primeira parcela administrativa do país, eram classificados como urbanos ou rurais, dependendo da sua dimensão populacional e da percentagem dessa população residente na cidade ou vila sede de concelho. Para além das “Classes” os Concelhos eram também diferenciados por “Ordens” (1ª, 2ª e 3ª) de acordo com o “peso” da população residente na sede de concelho, da sua relação directa com as cidades de Lisboa e Porto (que tinham estatuto e regime administrativo próprio) e o volume anual das contribuições directas a favor do Estado.

A Administração Municipal retoma as formas de representação corporativa do regime monárquico pré-constitucional, como o Conselho Municipal e as Juntas de Freguesia – compostos por representantes das famílias, das freguesias, das agremiações profissionais, das corporações sindicais, dos grémios do patronato e dos produtores agrícolas, das misericórdias, das *casas do povo* e das *casas dos pescadores* e de “outras associações civis relevantes para a vida local”, recuperando-se o concurso dos “grandes contribuintes do Estado”- que elege os vereadores da Câmara Municipal, ao mesmo tempo que retoma os cargos de nomeação directa do Governo – o presidente da câmara – que passa a ter assento inerente na Câmara Corporativa, sendo simultaneamente órgão do município e órgão do Estado.

Nos casos de Lisboa e Porto, apesar da existência das freguesias, das juntas de freguesia e até dos presidentes de junta, os bairros são administrados por magistrados também nomeados pelo Governo, directamente dependentes do Ministério do Interior e com assento no Conselho Municipal.

Por seu lado, as Juntas Paroquiais são encabeçadas por *regedores*, nomeados pelo Presidente da Câmara, facto que exprime a ingerência do poder político nas estruturas religiosas da igreja católica, uma vez que as paróquias não têm qualquer competência de soberania ou administração da *res pública*, para além do policiamento de proximidade e manutenção da ordem pública.

É também mantida a figura do Governador Civil, representante do Governo que chefia os Distritos e exerce tutela efectiva sobre as decisões das Câmaras Municipais e dos seus Presidentes e fiscaliza todos os seus actos administrativos, correspondendo-se directamente com todos os ministérios, consoante a matéria em causa.

No fundo, a matriz da administração do Estado Novo segue duas linhas distintas: aumenta o número dos membros dos órgãos colegiais, de acordo com uma representação mais abrangente da sociedade, muito embora não lhes atribua quaisquer funções que não meramente consultivas. As funções executivas são exercidas por membros nomeados ou eleitos indirectamente em assembleias de representantes e presididas por figuras de nomeação directa do Governo.

Esta estrutura administrativa centralista, a política de pacificação civil assente numa fortíssima repressão policial e a suspensão de vários direitos e garantias, nomeadamente em matéria judicial, garantiram a sobrevivência do regime até à revolução de 1974.

A entrada em vigor da Constituição de 1976 dá origem ao estado democrático formal que, nesse âmbito, proclama que a organização política do Estado compreende a existência de autarquias locais e que, nestas, se aplica o princípio da descentralização administrativa (DIAS DA SILVA, 2012:86).

A Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, estabelece as atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos, que desde então mantêm, com pequenas alterações, a mesma estrutura orgânica, representativa e sujeita ao sufrágio universal dos eleitores residentes, que confere mandatos de 4 anos:

Freguesia – A mais pequena parcela administrativa territorial é composta por:

Junta de Freguesia, que detém o poder executivo e é composta por um presidente e por um número variável de vogais eleitos, de acordo com a população residente (mínimo 2 e máximo 6);

A Assembleia de Freguesia, órgão deliberativo e fiscalizador da acção do executivo da Junta, é composta por um número variável de membros eleitos, de acordo com a população residente (mínimo 7 e máximo 19¹⁰⁹), eleita por sufrágio universal dos eleitores residentes.

¹⁰⁹ Valor que poderá ser majorado com mais um membro por cada 10.000 habitantes.

As eleições desenrolam-se por votação de listas únicas de candidatos e os lugares na Junta e na Assembleia são atribuídos segundo o sistema de representação proporcional decorrente do resultado eleitoral.

Município – é a estrutura autárquica com competências administrativas sobre os concelhos, entidades da subdivisão territorial decorrente da agregação de freguesias e que é composta pelos seguintes órgãos:

A Assembleia Municipal, órgão deliberativo e fiscalizador da acção do executivo da Câmara, é composta pelos presidentes das Juntas de Freguesia (membros por inerência) e por uma maioria de membros eleitos por sufrágio universal dos eleitores residentes.

A Câmara Municipal, órgão executivo municipal, composta por vereadores eleitos por sufrágio universal dos eleitores residentes. O “cabeça de lista” mais votado assume a função de presidente que nomeia o vice-presidente de entre os vereadores eleitos.

As eleições desenrolam-se por votação de listas separadas de candidatos e os lugares na Câmara e na Assembleia são atribuídos segundo o sistema proporcional de *Hondt*, decorrente do resultado eleitoral.

Desde a última revisão da Lei das Autarquias Locais¹¹⁰, a composição das Câmaras Municipais está assim organizada:

Lisboa – Presidente + 16 vereadores;

Porto – Presidente + 12 vereadores;

Dez vereadores nos municípios com 100.000 ou mais eleitores;

Oito vereadores nos municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores;

Seis vereadores nos municípios com mais de 10.000 e até 50.000 eleitores;

Quatro vereadores nos municípios com 10.000 ou menos eleitores.

Esta *Lei das Autarquias Locais* estabelece, pela primeira vez, que entre as várias competências e atribuições delegadas nas estruturas do *poder local*, se inclui a regulação do uso do solo e da sua transformação.

Esta capacidade de decisão dos municípios sobre matérias de gestão directa do seu próprio território é, a todos os níveis, inovadora, no panorama administrativo português, instrumentalmente consignada na figura do Plano Director Municipal.

¹¹⁰ Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

4.2. A reorganização administrativa da cidade de Lisboa

O período de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014), negociado pelo XIX Governo Constitucional com as instâncias europeias¹¹¹ e o Fundo Monetário Internacional (FMI), foi fundamental para, no âmbito da política de redução generalizada da dívida do sector público e do contributo do sector Estado para o défice excessivo, se identificarem as imparidades decorrentes do sobreendividamento dos municípios¹¹².

Esse mesmo processo serviu o propósito de se avaliar em que medida a organização administrativa do Estado se adequava, quer às reais necessidades das populações, quer à validade dos requisitos legais da sua constituição, nomeadamente no que se refere aos números da população residente efectiva e ao número actualizado de eleitores.

Se, numa primeira fase, esse levantamento conduziu ao encerramento de alguns serviços públicos de proximidade ou da sua realocação, em nome da racionalidade administrativa e financeira, também serviu de base para uma reestruturação mais profunda da administração periférica do estado, nomeadamente no sector da justiça¹¹³ – com a reformulação do mapa das comarcas e das circunscrições judiciais – e no sector autárquico¹¹⁴, que se traduziu na extinção (por processo de agregação) de 1.168 freguesias do território continental, excluídas que foram deste processo as freguesias das regiões autónomas da Madeira e dos Açores e aprovado um regime específico para a reorganização das freguesias do concelho de Lisboa. – a Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro.¹¹⁵

Para além destas, outras regras foram impostas à gestão financeira dos municípios, quer através de medidas directas de redução das transferências do Orçamento Geral do Estado para as autarquias, quer por via do estabelecimento de novas fórmulas de cálculo das imparidades e de limites para o endividamento municipal, patentes na Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que vem redefinir o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Lisboa, pela complexidade da sua constituição física, funcional e populacional mereceu, como na maior parte das anteriores reformas administrativas do país (ver capítulo anterior), um regime legal específico, que estabeleceu a sua reorganização administrativa.

No capítulo de abertura, a Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, estabelece claramente os objectivos e os princípios fundamentais que orientam e justificam a reforma:

¹¹¹ Comissão Europeia e Banco Central Europeu.

¹¹² ALMEIDA, MIGUEL *in* **Autarquias locais: Democracia, governação e finanças**, Lisboa: Almedina, 2016, pp. 147 a 170.

¹¹³ LEI DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO: Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

¹¹⁴ A LEI DA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS: Lei n.º 22/2012, de 30 de Janeiro abre um processo que foi concluído com a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, que estabelece o novo Mapa das Freguesias.

¹¹⁵ ARAÚJO, DALILA e RODRIGUES, TERESA *in* **As freguesias na organização do Estado – Um património nacional**, Lisboa: ANAFRE, 2016, pp. 27 a 53.

«#2 do Art.º 1º – A reorganização administrativa de Lisboa (...) obedece a uma estratégia de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade, representa uma concretização do princípio da descentralização administrativa e respeita os princípios da universalidade e da equidade no quadro do relacionamento entre o município e as freguesias do concelho».

No artigo seguinte, a Lei reconhece o «*desajustamento da dimensão e da delimitação geográfica das actuais freguesias do concelho*» e a necessidade de ser encontrado um modelo de gestão mais racional, eficaz e mais eficiente, através de uma nova distribuição de tarefas e competências do município para as freguesias.

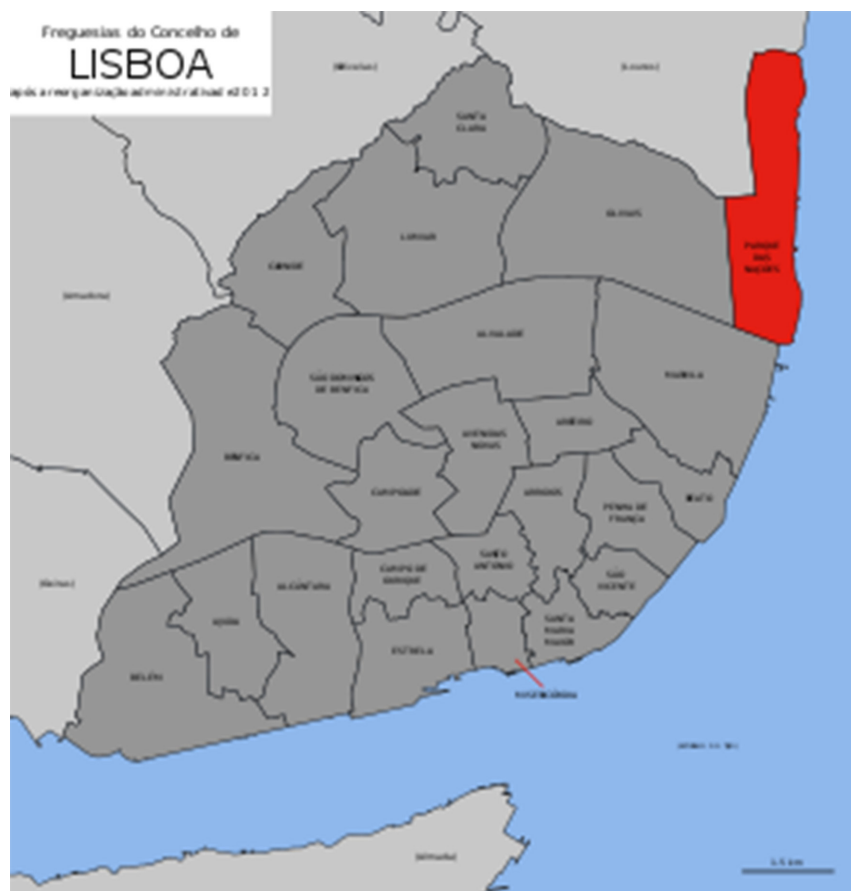
A Reorganização Administrativa de Lisboa assenta assim em 4 grandes medidas:

- a. Na reconfiguração do mapa administrativo do concelho, através da agregação e da redefinição dos limites administrativos das freguesias;
- b. No acerto dos limites dos concelhos de Lisboa e Loures, por forma a que toda a área da nova zona do Parque das Nações se reorganize numa freguesia única e que esta faça parte integrante do território concelhio da capital;
- c. Na delegação de novas competências para as Juntas de Freguesia;
- d. No enquadramento legal das transferências dos recursos financeiros e humanos, no quadro das novas responsabilidades assumidas pelas Juntas de Freguesia;

O novo mapa das freguesias procura estabelecer uma divisão administrativa de territórios mais homogéneos, em termos de dimensão e do número de residentes, mais heterogéneos em termos sociais e mais equilibrados em termos funcionais, para que se possa estabelecer um justo equilíbrio e equidade na atribuição dos recursos e das competências.

A reforma veio ainda criar uma nova freguesia, dando tradução administrativa a uma unidade funcional e territorial que o Parque das Nações constitui, *de facto*, após a reurbanização da área da Expo'98, reconvertida hoje numa relevante centralidade residencial, de comércio e de serviços da cidade.

Fig.43 – O PARQUE DAS NAÇÕES NO NOVO MAPA DAS FREGUESIAS DE LISBOA



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Parque_das_Na%C3%A7%C3%B5es

Para essa nova delimitação, foi necessário proceder à reconfiguração dos limites administrativos dos concelhos de Lisboa e de Loures, estabelecendo-se a nova separação pelo talvegue do Rio Trancão. Assim, a nova freguesia do Parque das Nações foi estabelecida pela agregação de partes territoriais das freguesias de Santa Maria dos Olivais (Lisboa), Moscavide e Sacavém (Loures).

Quadro 3 – REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA – AGREGAÇÃO DE FREGUESIAS

Freguesias antes da Reforma	Novo mapa de Freguesias
São Francisco Xavier	Belém
Santa Maria de Belém	
Campo Grande	Alvalade
São João de Brito	
Alvalade	
Alto do Pina	Areeiro
São João de Deus	
São Mamede	Santo António
São José	
Coração de Jesus	
Mártires	Santa Maria Maior
Sacramento	
São Nicolau	
Madalena	
Santa Justa	
Sé	
São Tiago	
São Cristóvão e São Lourenço	
Castelo	
Socorro	
São Miguel	
Santo Estêvão	
Lapa	Estrela
Santos-o-Velho	
Prazeres	
Santo Condestável	Campo de Ourique
Santa Isabel	
Mercês	Misericórdia
Santa Catarina	
Encarnação	
São Paulo	
Anjos	Arroios
Pena	
São Jorge de Arroios	
São Vicente de Fora	São Vicente
Graça	
Santa Engrácia	
São Sebastião da Pedreira	Avenidas Novas
Nossa Senhora de Fátima	
São João	Penha de França
Penha de França	
Charneca	Santa Clara
Ameixoeira	

4.3. Eficiência e racionalidade na gestão municipal descentralizada: a Delegação de Competências

A *Lei da Reorganização Administrativa de Lisboa* é muito clara na explicitação dos objectivos de promoção de uma administração mais racional e eficiente da cidade, admitindo os ganhos resultantes da «*distribuição de tarefas e responsabilidades (...), que visa confiar as competências autárquicas ao nível da administração mais bem colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.*» (Art.º 3º).

Essa *proximidade* aos cidadãos é justificada, em termos económicos teóricos, pelo ajustamento do conjunto de bens e serviços públicos locais às preferências e demandas dos respectivos cidadãos, confirmando a função da “afecção de recursos” como a principal razão para a descentralização no sector público (TRIGO PEREIRA, 2016:27).

A gestão municipal do final da década de 1990, debatendo-se com a ineficiência da superestrutura dos seus serviços internos, foi responsável pela multiplicação de empresas municipalizadas, com modelos de gestão privados, a quem pôde exigir outros níveis de produtividade e de eficiência¹¹⁶.

Se em 1997 eram 11 as empresas municipais em Portugal, em 2009 esse número atingia as 268...¹¹⁷

Esse modelo de duplicação de entidades prestadoras do mesmo serviço, aliás largamente utilizado também pelas instâncias dos serviços centrais do *sector Estado*, através da multiplicação de fundações, institutos públicos e parcerias público-privadas, revelar-se ia ruinoso, pelo brutal aumento da despesa e pelo descontrolo que trouxe à dívida pública.

As restrições orçamentais dos Planos de Estabilidade e Crescimento (PEC's), numa primeira fase e, de modo mais vincado, as alterações trazidas pela Lei das Finanças Locais, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014), vieram estabelecer novos limites ao endividamento municipal e exigir maior eficiência na gestão dos recursos humanos e financeiros.

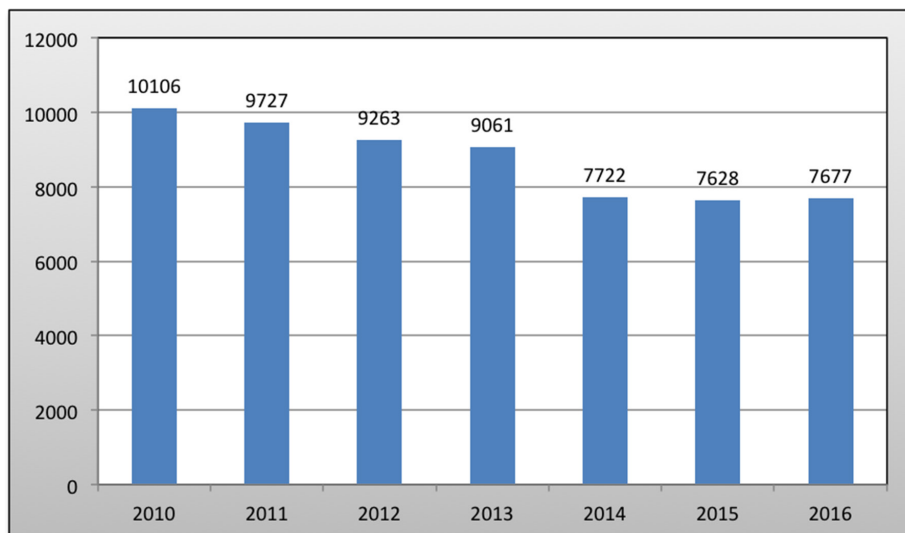
A evolução do número de funcionários da Câmara Municipal de Lisboa é, nesse quadro de restrições orçamentais e de eficiência na prestação dos serviços, a todos os níveis, paradigmático e ilustra bem as consequências da contenção da despesa, para a qual muito contribuiu o congelamento das carreiras e dos concursos públicos para o estabelecimento de contratos laborais vinculativos na *função pública*.

¹¹⁶ Este modelo tem por base uma revisão da análise económica da burocracia e do funcionalismo público, sistematizada por William Niskanen Jr. em **Bureaucracy and Representative Government**, Chicago: Aldine & Atherton, 1971.

¹¹⁷ DIAS, RUI e SEGORBE, CATARINA in **Autarquias locais: Democracia, governação e finanças**, Lisboa: Almedina, 2016, p.77.

Evidencia também as consequências das novas competências delegadas nas Juntas de Freguesia e do necessário recrutamento de recursos humanos que estas parcelas administrativas têm levado a cabo, nomeadamente de uma nova geração de quadros técnicos superiores contratada, na maioria dos casos, através de vínculos precários de prestação de serviços¹¹⁸.

Fig.44 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA



Fonte: C.M.L. – Relatórios de Gestão 2013 e 2016

Não sendo objecto do presente estudo a análise dos factores de eficiência e de eficácia da estrutura da Câmara Municipal de Lisboa e nem assim o desenvolvimento de uma abordagem à Teoria das Organizações¹¹⁹, limitamo-nos à análise dos critérios enunciados pelo *Regime Jurídico das Autarquias Locais* – Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro – que contextualiza as exigências de eficiência, racionalidade e eficácia requeridas à delegação de competências da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia de Lisboa, no quadro da *Lei da Reorganização Administrativa de Lisboa*.

Neste âmbito, as Juntas de Freguesia adquiriram as competências, ainda que partilhadas:

- Do **Licenciamento de proximidade**, entendido como a atribuição de autorização para o exercício de actividades económicas ou para a ocupação temporária do espaço público ou privado, para a realização de eventos culturais, recreativos, desportivos ou de angariação de fundos para apoio social, onde se incluem, por exemplo, as autorizações para utilização e ocupação dos espaços públicos com esplanadas, o licenciamento e registo de animais de estimação, o licenciamento de painéis publicitários de qualquer espécie e o licenciamento das vendas ambulantes;

¹¹⁸ Estas qualificações não se encontram disponíveis nas bolsas de trabalhadores inscritos na mobilidade profissional, prevista na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

¹¹⁹ ROBALO, ANTÓNIO – Eficácia e Eficiência Organizacionais, [Texto policopiado] *in Revista Portuguesa de Gestão*, N.º II-III, pp.105-116, Lisboa: INDEG/ISCTE, 1995. ISSN 1645-4464.

- Da **Gestão e manutenção de equipamentos municipais** que se localizem na sua área administrativa, como sejam os estabelecimentos educativos do 1º Ciclo e Jardins de Infância, balneários, lavadouros, sanitários, chafarizes, fontes e lagos, mercados e feiras, parques recreativos e parques infantis, arquivos, museus e bibliotecas, equipamentos sociais de apoio à 3ª idade, complexos desportivos e piscinas, etc.;
- Da **Intervenção comunitária** junto de populações ou grupos socialmente vulneráveis, na implementação de acções, projectos e actividades que se enquadrem nos documentos estratégicos municipais do pelouro da acção social, de que são exemplos os programas Praia-Campo, Intervir, Envelhecimento Activo e Saudável e o acesso ao Fundo de Emergência Social, para situações específicas e temporárias;
- Da **Manutenção e limpeza do espaço público**, em áreas tão diversas como a limpeza e higiene urbana, a manutenção, reparação ou substituição do mobiliário urbano, dos pavimentos dos passeios e praças, da sinalização horizontal e vertical das vias de tráfego automóvel e ainda a limpeza e manutenção dos espaços verdes de enquadramento.

Em todas estas actividades, a C. M. de Lisboa mantém a sua quota de responsabilidade sobre a organização das grandes actividades, festas e manifestações sócio-culturais, bem como a gestão de alguns equipamentos que, pela sua dimensão, relevância ou complexidade, requerem um nível mais elevado de gestão integrada, o mesmo se verificando para os grandes espaços públicos emblemáticos da cidade, das vias estruturantes e dos jardins formais do município.

Este modelo de gestão permite que as prioridades de intervenção sejam definidas localmente e que as respostas às situações urgentes sejam atendidas com o rigor e com a eficácia que só a proximidade e o conhecimento locais permitem.

A definição e gestão das prioridades locais é, neste contexto administrativo e político, mais próxima dos modelos de gestão por objectivos, sendo os conhecidos níveis de eficiência atingidos com a afectação mínima de recursos.

Uma vez que a estas competências está inerente uma transferência constante de valores do orçamento municipal, a gestão dos executivos das freguesias está, desta forma, mais exposta à efectiva execução das suas tarefas ordinárias, das competências que lhes foram delegadas e bem assim dos seus programas eleitorais, logo, mais dependente do escrutínio dos seus eleitores.

*«A reforma é “antes de tudo uma questão de democracia”, que permitiu uma transferência de competências, de um nível técnico associado à câmara, para um nível político, inerente às juntas de freguesias, aproximando as decisões da população».*¹²⁰

¹²⁰ Fernando Medina, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, na abertura da conferência internacional sobre a reorganização administrativa da cidade, levada a cabo no Fórum Lisboa, em Maio de 2017, in www.cm-lisboa.pt.

Um olhar sobre estas transferências de recursos permite verificar que os critérios de afectação seguem padrões racionais de distribuição faseada, calculados com base na dimensão, no número de habitantes e na complexidade funcional dos territórios em presença, logo, evidenciando em si mesmos o equilíbrio na “discriminação positiva” orçamental requerido pela Lei.

Para além dos valores transferidos do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) ¹²¹e de parte das receitas próprias¹²², o orçamento anual das Freguesias de Lisboa é composto por outra transferência do Orçamento do Estado, valor actualizado com o índice da inflação anual, distribuído consoante a seguinte ordem de precedência (Art.º 17º da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro):

1. Santa Maria Maior – 4.930.905,53€
2. Olivais – 4.657.075,11€
3. Marvila – 4.440.216,80€
4. Benfica – 4.022.893,31€
5. Avenidas Novas – 3.931.261,62€
6. Alvalade – 3.774.938,19€
7. Lumiar – 3.307.607,15€
8. Areeiro – 3.137.788,48€
9. Arroios – 3.176.859,74€
10. Misericórdia – 2.927.741,61€
11. São Domingos de Benfica – 2.758.004,74€
12. Parque das Nações – 2.582.148,78€
13. Estrela – 2.483.905,43€
14. Belém – 2.452.142,38€
15. Santo António – 2.444.473,03€
16. São Vicente – 2.425.131,78€
17. Santa Clara – 2.301.512,13€
18. Carnide – 2.200.779,06€
19. Penha de França – 2.016.269,90€
20. Campo de Ourique – 2.005.905,13€
21. Alcântara – 1.819.615,53€
22. Campolide – 1.584.763,47€
23. Ajuda – 1.429.072,65€
24. Beato – 1.220.013,58€

¹²¹ 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e IVA.

¹²² Taxas e emolumentos provenientes dos licenciamentos de actividades económicas, ocupações do espaço público e registo de animais de estimação a que se junta o valor correspondente a 1% da receita do IMI sobre prédios urbanos.

Ainda assim, o valor de cerca de 4% da receita total dos impostos atribuídos ao *Poder Local* em Portugal contrasta com uma média de 17% nos países da OCDE¹²³, factor que nos indica o longo caminho a percorrer na descentralização e na capacitação administrativa no nosso país, ao nível autárquico.

Se no aspecto financeiro e orçamental a *Reorganização Administrativa de Lisboa* está em pleno funcionamento e tem gerado muito poucas correcções de pormenor, já a concretização do Art.º 16º, referente à capacitação das Juntas de Freguesia relativamente ao reforço dos recursos humanos está manifestamente desajustado das reais necessidades, facto que tem levado à contratação precária de técnicos de que, de facto, necessitam em termos permanentes.

Com efeito, a Lei é parca neste capítulo uma vez que, reconhecendo que à atribuição de novas competências deve corresponder um reforço dos recursos humanos do seu quadro de pessoal, apenas admite na sua redacção a «*transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos*», aparentemente prevendo suficiente a mobilidade interna de trabalhadores que possuíssem já relação jurídica de emprego público.

Esta questão foi esclarecida pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), que veio permitir, esporadicamente e no estrito cumprimento do interesse público, a abertura de Procedimentos Concurrais Comuns e que, nesse âmbito, seja informada a Bolsa de Emprego Público.

A verdade é que as Juntas de Freguesia necessitam de quadros técnicos especializados para as suas novas competências, facto que, até agora, só tem sido possível colmatar com o recurso sistemático às “prestações de serviços externos”, ainda que correspondam ao estabelecimento de contratos de trabalho com horário permanente, em local fixo, sujeitos à tutela hierárquica funcional dos Executivos e com alargado leque de atribuições, renovados ciclicamente e sem qualquer previsão de resolução.

Estamos em crer que, para o cabal cumprimento da Lei e do espírito que animou o *legislador*, será necessário reconhecer que as Juntas de Freguesia precisam efectivamente de quadros técnicos qualificados e com elevado grau de produtividade e que, para tanto, seria conveniente o levantamento minucioso das realidades aí existentes, que conduzissem à contratação efectiva dos profissionais sem vínculo, que já desempenham funções permanentes, *de facto*.

Para além das transferências financeiras referidas anteriormente, a Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro prevê que outras competências materiais da Câmara Municipal possam ser executadas pelas Juntas de Freguesia, mediante celebração de competente Contracto de Delegação de Competências (CDC), nomeadamente no conjunto de acções que concorrem para a concretização do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa e das empreitadas rea-

¹²³ Dados do Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra, in www.ipp-jcs.org.

lizadas no seu âmbito, bem como para a requalificação urbanística e do espaço público da cidade, em operações complementares aos programas de iniciativa e gestão municipal em curso. Neste plano, incluem-se as competências da elaboração de projectos e estudos técnicos de suporte, para além da organização de todo o processo de lançamento dos concursos ou das consultas públicas com pré-qualificação para a execução e fiscalização das empreitadas.

Estão na base dos CDC os *princípios da igualdade, da não discriminação, da estabilidade, da prossecução do interesse público, da continuidade da prestação do serviço público e a necessidade e suficiência de recursos*, de acordo com o Art.º 121 da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

Está consignado igualmente o não aumento da despesa pública e reconhecido o *aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais, os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais e a aproximação das decisões aos cidadãos, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis* (Art.º 112º e 115º da mesma Lei).

Os CDC's são pois a *pedra de toque* da Reorganização Administrativa de Lisboa. Constituem o principal instrumento de descentralização efectiva de competências municipais executadas pelas Juntas de Freguesia, ao mesmo tempo que formalizam a assumpção da eficácia e da maior eficiência da sua gestão de proximidade.

Para o tema central desta dissertação, veremos quão importante tem sido a figura do Contrato de Delegação de Competências para a prossecução dos objectivos de requalificação urbana da cidade de Lisboa, a par dos programas municipais não delegados mas com a mesma incidência sobre o espaço público e a sua reconversão.

Desta análise, sistematizada no Capítulo 8, esperamos retirar uma das principais conclusões de todo o enunciado e que é a de saber qual o peso das empreitadas delegadas através de CDC's no âmbito global do processo de requalificação do espaço público em curso, em que medida se pode aferir a sua eficiência e de que modo essa prática pode perspectivar uma nova relação entre os diferentes níveis autárquicos, nomeadamente no quadro do futuro da descentralização de competências.

PARTE III
OS PROGRAMAS DE
REQUALIFICAÇÃO
DO ESPAÇO PÚBLICO
DE LISBOA

5. O Programa Pavimentar Lisboa

Para a concretização dos objectivos estratégicos que se enquadram no âmbito da regeneração urbana da cidade, da promoção da acessibilidade pedonal inclusiva e da requalificação dos espaços públicos, a Câmara Municipal de Lisboa lançou, em 9 de Julho de 2015, o programa Pavimentar Lisboa 2015-2020.

O programa previa a reabilitação de cerca de 100 quilómetros de vias, com intervenção em cerca de 150 arruamentos, um investimento estimado em 25 milhões de euros entre 2015 e 2017, que atingiria um valor de investimento total de 50 milhões de euros até 2020.

Às intervenções de renovação dos pavimentos dos passeios pedonais e das vias de tráfego automóvel, aliaram-se empreitadas mais complexas de reperfilamento de arruamentos (que na maior parte dos casos vêm alargados os passeios e diminuída a dimensão das faixas de rodagem), de construção/substituição de colectores de águas pluviais e residuais, da introdução das novas soluções enterradas de contentores selectivos de resíduos sólidos urbanos (ecopontos), de delimitação física das áreas e dos lugares de estacionamento automóvel e de implantação de novo mobiliário urbano e de novos indivíduos ou alinhamentos arbóreos.

Para a plena eficácia na implementação destas medidas de qualificação, o Programa Pavimentar Lisboa constitui-se como um veículo operacional das medidas previstas no Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa (PAPL), nomeadamente as que se prendem directamente com a promoção da acessibilidade universal e inclusiva como a eliminação de obstáculos e a utilização de materiais confortáveis e seguros na pavimentação das áreas de circulação pedonal; a delimitação clara das áreas de estacionamento de veículos, incluindo bicicletas e motociclos e a resolução dos conflitos com a rede ciclável; a renovação das passeadeiras, com a introdução das medidas de segurança e conforto para o seu atravessamento (“ressalto 0” entre os níveis das passeadeiras e dos passeios, assentamento dos pavimentos-guia e de aviso, visibilidade da inserção nos passeios e “encabeçamento” das curvas), introdução das “medidas de acalmia de trânsito” e de controlo de velocidades de tráfego automóvel, etc.

Neste capítulo, o PAPL assume um carácter normativo, constituindo-se como documento de referência para todas as empreitadas e como garantia de uniformidade de soluções técnicas e linguagens estéticas para a coerência formal do novo desenho da cidade.

Se é bem verdade que, em certa medida, o PAPL condiciona a *liberdade criativa* das soluções de desenho urbano, não é menos verdadeiro que uma pré-definição de soluções e de materiais permite outra agilidade processual, desde o projecto à fase de obra, com evidentes vantagens na redução de custos e prazos de execução, por um lado, e bem assim uma uniformidade de linguagem, que garante um padrão de qualidade comum a todas as empreitadas e um elevado nível de coesão ao cômputo geral da requalificação simultânea dos espaços públicos da cidade.

Convém lembrar que muitas destas empreitadas poderão ser executadas directamente pelas várias Juntas de Freguesia, através do estabelecimento de Protocolos de Delegação de Competências e que, portanto, a determinação de regras simples e de critérios uniformes para as empreitadas concorre para a simplificação, para a eficácia e para a eficiência de todo o processo.

Para a leitura da síntese de execução do Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020 será necessário atender aos seguintes aspectos, que concorreram para a dificuldade da sua elaboração:

Que a informação agregada provém de vários organismos e instâncias da Câmara Municipal de Lisboa e que, por esse facto, dizem respeito a um conjunto de dados que não traduzem uma visão global da execução do programa, antes à informação relevante para cada departamento sectorial;

Que essa informação é provisória e não está actualizada a uma mesma data de referência, pelo que se optou por definir um momento censitário com um critério temporal mais alargado, referente a Janeiro de 2017.

Assim, nesta data, o quadro geral das operações de requalificação inscritas ou cabimentadas pelo Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020 totalizava 442 intervenções, valor que extravasa em muito os 150 arruamentos previstos aquando do seu lançamento. Dessas 442 intervenções, 200 correspondem a empreitadas que foram já concluídas (Quadro 4 – Anexos).

Daqui podemos extrair dois valores diferentes, relativos à execução do Programa: um que remete para um nível de execução, em termos numéricos, superior a 45%, no segundo ano de uma programação prevista até 2020, tendo como referencial a actual listagem de 442 intervenções inscritas; no entanto, no universo das intervenções previstas inicialmente, pode aferir-se que os dados actuais de execução excedem em cerca de 33%, a totalidade das acções então programadas.

Para este alargamento do Pavimentar Lisboa 2015-2020 concorrem operações de reabilitação de troços viários, cruzamentos, pequenos espaços residuais e obras que não configuram sequer arruamentos¹²⁴ mas que se inscreveram no mesmo *pacote* de financiamento.

Para além disso, este alargamento das intervenções permitiu uma nova visão e uma estratégia mais alargada de reabilitação da cidade, facto que também demonstra a prioridade que, neste momento, a matéria representa, ao nível da política municipal.

¹²⁴ Limpeza, iluminação e requalificação de estátuas e pequenos monumentos evocativos, recuperação de fontes e chafarizes, consolidação de muros de suporte, renovação de percursos e escadarias, etc.

Mudando drasticamente o objecto da análise, é muito difícil proceder a uma avaliação concreta do Programa e à formulação de dados referentes à sua execução. O objecto fechado e mensurável que caracterizou o início do Programa¹²⁵, deu origem a um âmbito programático menos definido mas mais abrangente, no qual cabem um grande número de intervenções de requalificação da cidade que a Câmara ou as Juntas de Freguesia pretendem levar a cabo. Este papel das Juntas de Freguesia será aliás tratado, com maior pormenor, no capítulo 8.

Em boa verdade, podemos afirmar que o alargamento das intervenções de reabilitação corresponde ao fim do modelo inicial do Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020 porque, com o aumento da base de financiamento para a regeneração urbana, tida no geral, foram diluídas, substituídas e adiadas algumas intervenções previstas originalmente.

No lançamento do Pavimentar Lisboa 2015-2020 estavam previstos 50 milhões de euros de investimento total, para as 150 intervenções previstas, com co-financiamento de fundos europeus do Plano de Acção para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) e do Plano de Acção para a Regeneração Urbana (PARU), inscritos no PORLisboa 2014-2020.

Em Outubro de 2016 foi possível contar com uma primeira tranche de 100 milhões de euros do empréstimo protocolado com o Banco Central Europeu (BEI) que, ao abrigo do Plano Junkers, financiará vários programas da Câmara Municipal de Lisboa, num valor total de 250 milhões de euros¹²⁶.

Desta primeira tranche, 45 milhões de euros foram destinados ao financiamento dos programas de regeneração urbana em curso (Pavimentar Lisboa, Uma Praça em cada Bairro e Frente Ribeirinha).

Se, numa primeira análise, o facto do número de intervenções executadas exceder largamente o número das operações previstas poder revelar um dado muito positivo para o contexto geral e mais abrangente da regeneração da cidade, a verdade é que será importante equacionar o peso e a relevância destas intervenções, num quadro de coerência com uma política efectiva de mobilidade, assente na redução drástica da oferta de condições para o uso indiscriminado do transporte particular e na promoção de modos mais suaves de locomoção e do uso dos transportes públicos.

Para este objectivo não concorrem em pé de igualdade as intervenções de pormenor nos arruamentos internos do Bairro de Caselas, em Belém ou do Bairro da Madre de Deus, no Beato, por exemplo, e as operações previstas para os eixos e nós viários estruturantes, como por exemplo o “Eixo Central”, composto pelas Av. da República/Av. Fontes Pereira de Melo, esses sim, com influência directa na regulação do trânsito automóvel da cidade, empreitadas que têm outra capacidade de marcar uma nova filosofia no tratamento do espaço público e da relevância dada à circulação automóvel nessa nova abordagem.

¹²⁵ Número de empreitadas e metros lineares e/ou quadrados intervencionados, como medidas únicas e suficientes de aferição.

¹²⁶ Notícia do jornal *Público*, de 25 de Outubro de 2016.

Por esse mesmo facto, as empreitadas mais complexas de intervenção nos eixos viários estruturantes da cidade e nas vias fundamentais de colecção e distribuição locais não são delegadas nas Juntas de Freguesia, pese embora toda a informação que lhes é prestada, desde a fase de projecto (que se mantém aberto às suas sugestões) ao acompanhamento de obra.

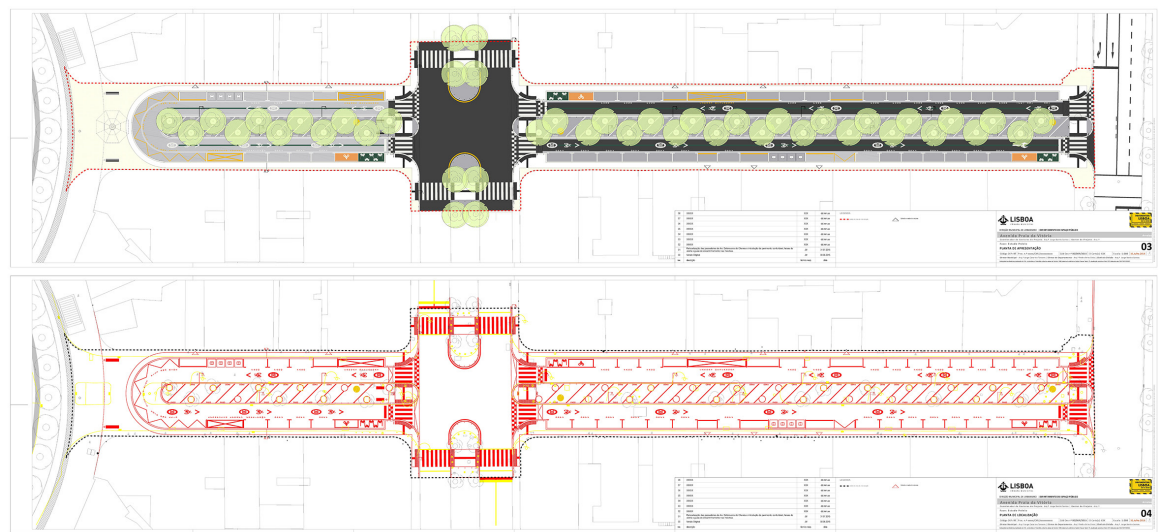
Para além da complexidade da obra em si e dos custos mais avultados que normalmente comportam estas empreitadas, é necessário recorrer a diferentes serviços municipais, na fase de execução, como seja o condicionamento ou corte de tráfego, o licenciamento do ruído, o acompanhamento policial, etc. Estas questões preparatórias e de acompanhamento são centralizadas pela Unidade de Coordenação Territorial (UCT) e pelas suas várias Unidades de Intervenção Territorial (UIT) a quem coube a execução de alguns projectos e a responsabilidade de execução de algumas empreitadas.

O mesmo sucede com as empreitadas previstas em áreas abrangidas por Planos de Pormenor. Nestes casos, para salvaguarda da coerência formal do Plano de Pormenor, é a C.M.L. que lidera o processo de intervenção.

Algumas intervenções nas freguesias de Belém, Ajuda e Alcântara estão enquadradas nas operações geridas pela Sociedade de Reabilitação Urbana SRU-Occidental, que mantém a sua competência em matéria de reabilitação urbana na área que lhe foi atribuída. Estas empreitadas são, por esse facto, delegadas na SRU.

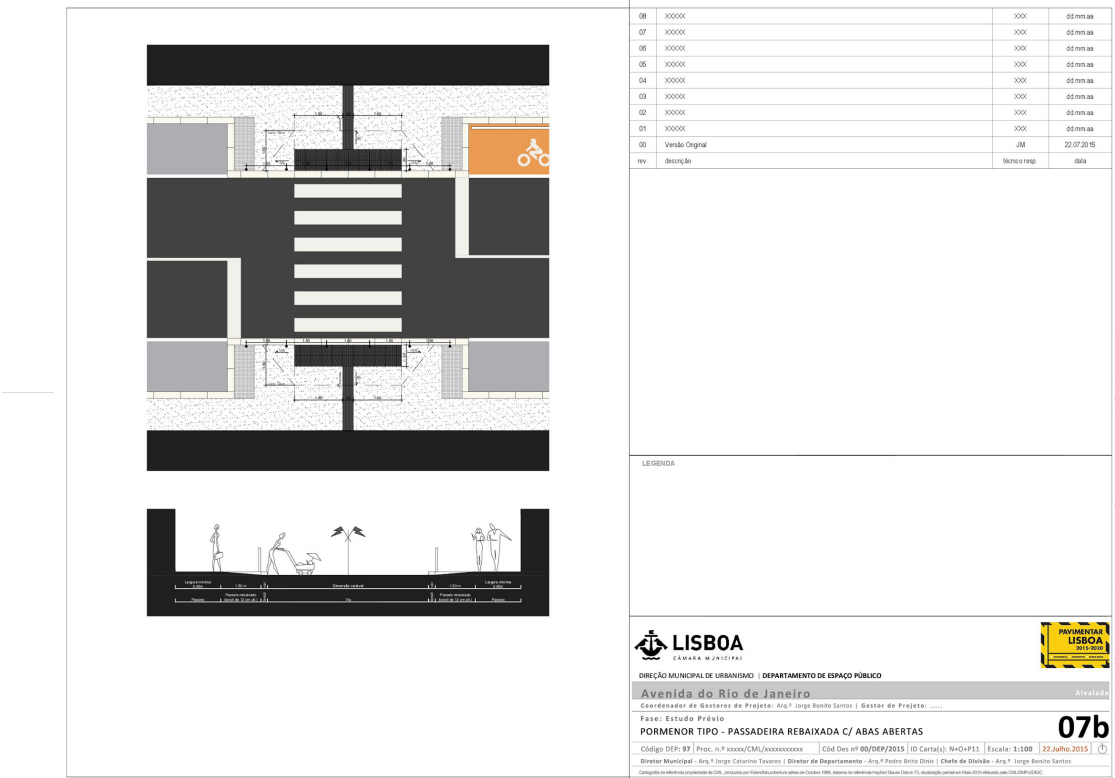
Para além da necessária referência às empreitadas do Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020 que são delegadas nas Juntas de Freguesia, na SRU e noutras entidades que detenham espaciais competências sobre as matérias em causa (EPAL, no caso das intervenções que impliquem alterações significativas à rede de abastecimento de águas; EDP, nos casos que exijam realocação de postos de transformação ou de profundas alterações às infra-estruturas da rede), merece uma menção especial o cancelamento do concurso público para a obra com maior visibilidade e influência para a mobilidade interna da cidade de Lisboa: a “Segunda Circular”. O projecto de transformação desta via rápida de entrada na cidade numa avenida distribuidora com características urbanas – arborizada, redimensionada, com passeios pedonais adjacentes e com velocidade controlada – abriu aliás o debate público generalizado sobre o futuro da cidade e sobre a necessidade de cambiar o actual paradigma da mobilidade interna.

Fig.45 PAVIMENTAR LISBOA – TIPOLOGIA DE INTERVENÇÕES: PLANTAS



Intervenção na Avenida Praia da Vitória – Fonte: www.cm-lisboa.pt

Fig.46 PAVIMENTAR LISBOA – TIPOLOGIA DE INTERVENÇÕES: PORMENORES



Intervenção na Avenida Rio de Janeiro – Fonte: www.cm-lisboa.pt

Figs.47 e 48 – PAVIMENTAR LISBOA: ASPECTO GERAL DAS INTERVENÇÕES



Intervenção na Rua de Campolide – Fonte: fotografia do autor



Intervenção no Bairro do Arco do Cego – Fonte: Margarida Basto *in* www.publico.pt

6. O Programa Uma Praça em Cada Bairro

Para a prossecução dos mesmos objectivos de reabilitação do espaço público da cidade, a Câmara Municipal de Lisboa lançou, na sessão de Câmara de 28 de Maio de 2014, o programa Uma Praça em Cada Bairro, no contexto de uma visão estratégica e conceptual da organização do território da cidade: *Lisboa – Cidade de Bairros*, que constitui um dos Eixos do Programa para o Governo da Cidade 2013/2017.

O programa é promovido e executado pela C.M.L. (com a colaboração das Juntas de Freguesia), entidade que também assume a responsabilidade da dinamização das várias fases de participação pública e da recolha dos contributos que daí resultam.

«A partir de uma praça, de uma rua, de uma zona comercial, do jardim do bairro ou de um equipamento colectivo existente ou projectado propomos organizar um ponto de encontro da comunidade local, uma micro-centralidade que concentre a actividade e emprego, que se consagre como espaço público de excelência e local de estar, onde se privilegiem os modos suaves de locomoção (...) e onde o trânsito automóvel será condicionado.» (DINIS, 2014:3).

Tendo por base o Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa (PAPL), o programa visa implementar as soluções técnicas aí enunciadas, como condição obrigatória de conformidade das várias soluções de desenho urbano.

Com origem num estudo compreensivo de diagnóstico, foram identificadas 30 espaços prioritários, distribuídos equitativamente pelas 24 Freguesias, sendo que Ajuda, Arroios, Avenidas Novas, Campo de Ourique, Estrela e Santo António beneficiavam, nessa primeira distribuição, de uma segunda intervenção.

Também este programa sofreu vários ajustes, ora motivados por alterações programáticas sugeridas pelas próprias freguesias, nomeadamente através da inclusão de outras intervenções prioritárias ou na supressão das segundas intervenções programadas para o mesmo território, ora por razões de ordem prática, quer do desenvolvimento das empreitadas, quer da sua cabimentação orçamental.

Assim, o Programa conta actualmente com 32 intervenções, das quais: 10 (31%) estão concluídas; 7 (22%) estão em obra; 3 (9%) têm início de obra previsto ainda para 2017 e 12 (38%) estão programadas para 2018.

Ao contrário do Pavimentar Lisboa 2015-2020, para o Programa Uma Praça em Cada Bairro não foram anunciados os valores de investimento nas intervenções, nem a duração efectiva do programa e nem assim a repartição dos investimentos pelos orçamentos anuais do Município.

Assim, a avaliação intercalar do programa Uma Praça em Cada Bairro só poderá ser efectuada, no contexto desta dissertação, com base na informação prestada pela C.M.L., uma vez que as intervenções são exclusivamente controladas por si, sem qualquer delegação nas freguesias ou nas unidades de coordenação territorial (UCT).

Fig. 49 – UMA PRAÇA EM CADA BAIRRO: PLANTA DE LOCALIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES



Fonte: C.M.L./DMPRGU/DPRU

Da informação necessária para uma avaliação completa da execução física e da execução financeira do programa, só foi possível recolher os dados relativos ao quadro de programação temporal de cada obra pelo que, esta avaliação intercalar se baseia unicamente na informação relativa à execução física das empreitadas no período temporal correspondente ao respectivo mandato autárquico, ou seja 2013-2017.

Assim, face aos dados disponíveis e à complexidade das empreitadas, podemos concluir que:

- a) Seria virtualmente impossível executar todas as 30 obras num único mandato autárquico, sobretudo se atendermos ao esforço que representa, para os serviços da C.M.L. (e para os cidadãos), a quantidade de obras simultâneas que se estão a desenvolver na Cidade, provenientes da convergência temporal dos três programas municipais de requalificação urbana;
- b) Que, ainda assim, 31% do programa está completamente executado, sendo muito provável que, até ao fim do mandato (Outubro de 2017), este valor se veja aumentado, com o fim de algumas das 7 empreitadas que estão em curso;
- c) Que a complexidade técnica e operacional de que se revestem algumas intervenções não é compatível com a fixação rígida de prazos para a sua conclusão, facto que não representa necessariamente desvios ou deficiências na execução global do Programa;

- d) Que, mesmo num cenário pós-eleitoral que obrigasse a uma revisão das prioridades políticas assumidas pelo actual executivo, o Programa Uma Praça em Cada Bairro teria, em termos legais e procedimentais, uma execução mínima assegurada de cerca de 62%, em resultado das intervenções já concluídas, das empreitadas em curso e das operações que, tendo início previsto ainda para 2017, já estarão contratualizadas.

Quadro 5 – UMA PRAÇA EM CADA BAIRRO: ESTADO DAS INTERVENÇÕES

PRAÇA	FREGUESIA	ESTADO (em Agosto de 2017)
Largo do Rio Seco	Ajuda	Início previsto em 2018
Largo da Boa-Hora		Início previsto em 2018
Largo da Memória		Em obra
Largo do Calvário/Fontaínhas	Alcântara	Em obra
Avenida de Roma	Areeiro	Início previsto em 2018
Largo do Leão	Arroios	Concluída
Praça do Chile		Início previsto em 2018
Picoas	Avenidas Novas	Concluída
Saldanha		Concluída
Eixo Central		Concluída
Alameda do Beato	Beato	Início previsto em 2017
Rua de Belém	Belém	Início previsto em 2018
Largo da Igreja de Benfica	Benfica	Início previsto em 2018
Largo da Igreja de Santa Isabel	Campo de Ourique	Concluída
Rua de Campolide	Campolide	Concluída
Rua Padre Américo	Carnide	Início previsto em 2018
Largo de Alcântara	Estrela	Em obra
Largo de Santos		Concluída
Alameda das Linhas de Torres	Lumiar	Em obra
Rua Actriz Palmira Bastos	Marvila	Em obra
Largo do Conde Barão	Misericórdia	Início previsto em 2018
Praça Viscondessa dos Olivais	Olivais	Início previsto em 2017
Rua da Centeira	Parque das Nações	Concluída
Parada do Alto de São João	Penha de França	Início previsto em 2018
Quinta de Santa Clara	Santa Clara	Em obra
Praça da Figueira	Santa Maria Maior	Início previsto em 2018
Largo do Rato	Santo António	Início previsto em 2018
Praça da Alegria		Início previsto em 2018
Sete Rios	São Domingos de Benfica	Início previsto em 2017
Rossio de Palma		Concluída
Alameda Ricardo Espírito Santo		Em obra
Largo da Graça	São Vicente	Concluída

Fonte: www.cm-lisboa.pt

Figs.50, 51, 52 e 53 – UMA PRAÇA EM CADA BAIRRO: ASPECTO GERAL DAS INTERVENÇÕES



Praça das Picoas e Eixo Central – Fonte: www.jornalconstrucao.pt



Largo da Graça – Fonte: www.ocorvo.pt



Largo de Santos – Fonte: <http://lx-projectos.blogspot.pt>



Rua de Campolide – Fonte: www.camaramunicipaldelisboa.tumblr.com

7. O Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha

Os fracos resultados obtidos, em 2007, na revisão do Plano Director Municipal de Lisboa e bem assim o contexto político e económico que relegou para uma segunda ordem de prioridade os instrumentos de planeamento, então considerados entraves à dinâmica económica do uso do solo e da transformação do território, aliados a um sentimento de ineficácia e ineficiência vivido nuns serviços municipais obsoletos e resistentes à mudança do paradigma da sua própria produtividade, conduziram à multiplicação de empresas municipais, a maior parte delas com funções e competências duplicadas de serviços já existentes, mas todavia inoperantes.

A este contexto junta-se a desafecção do *domínio público marítimo* de extensas áreas portuárias (cerca de 30 hectares), então sob administração do Porto de Lisboa (APL), que passaram a integrar o *domínio público do município*¹²⁷: Ao abrigo do D.L. n.º 75/2009, de 31 de Março, constituem este “acordo de transferência”: a área envolvente à Torre de Belém; a área portuária frontal ao Centro Cultural de Belém, até ao Padrão dos Descobrimentos; toda a faixa entre o rio e a linha de caminho-de-ferro, desde a Estação Fluvial de Belém até à projecção horizontal do tabuleiro da Ponte 25 de Abril, em Alcântara; a frente do Jardim Roque Gameiro, no Cais do Sodré; a zona frontal à Ribeira das Naus e à Praça do Comércio e toda a área portuária do Cais da Matinha, até à nova marina do Parque das Nações.

Na sequência deste Decreto-Lei, a Divisão de Desenvolvimento Urbano da C.M.L. elaborou o Plano Geral de Intervenção para a Frente Ribeirinha, que reconhece, em toda a área adjacente à linha de costa da Cidade:

*«Pouca permeabilidade da faixa marginal em relação às áreas urbanas adjacentes; Descontinuidade em termos de percursos pedonais e cicláveis ao longo de toda a margem; Raras ligações da malha urbana consolidada ao rio, em consequência da barreira rodo-ferroviária e de extensas áreas vedadas ao acesso público; Muitos espaços públicos desqualificados; Desarticulação entre os equipamentos existentes na frente ribeirinha e entre estes e os equipamentos na malha urbana consolidada; Dificuldade de mobilidade na margem, ao longo dela e no acesso aos equipamentos; **Áreas de estacionamento por reordenar sujeitas a uma pressão crescente; Carência de transportes públicos que desincentivem o acesso através do transporte individual; Vastas áreas portuárias que apresentam sub-utilização, nomeadamente em Santos e na zona oriental.**»¹²⁸*

Assim, no âmbito da criação das sociedades de reabilitação urbana (SRU's), foi formada a Sociedade Frente Tejo¹²⁹ (SFT), a quem foi delegada a competência de gestão dos processos de reabilitação das frentes de rio da Baixa Pombalina e da faixa Ajuda-Belém.

¹²⁷ Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2009, de 18 de Setembro.

¹²⁸ Plano Geral de Intervenção para a Frente Ribeirinha – Documento de enquadramento, CML/DMPU/DPU, Junho de 2008.

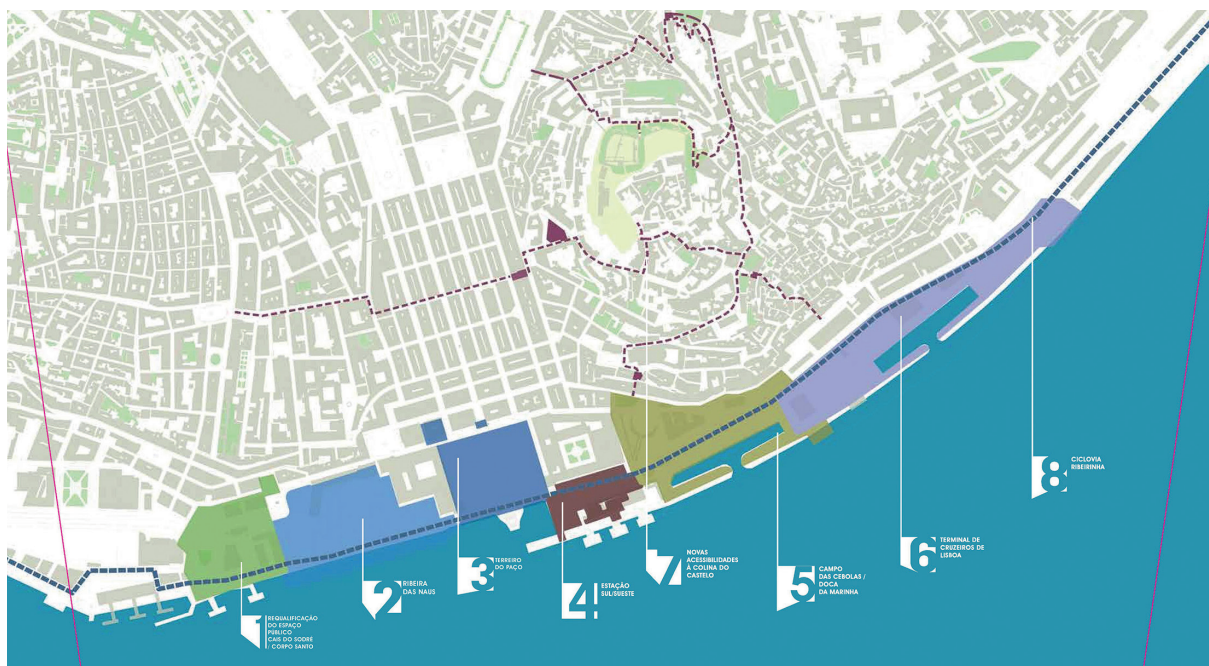
¹²⁹ D.L. n.º 117/2008, de 9 de Julho.

O Programa de Assistência Económica e Financeira, acordado entre o Governo de Portugal, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, veio a determinar a extinção de muitas empresas municipais e a reatribuir as suas funções aos competentes departamentos municipais. Foi, entre as empresas municipais com competências na área da reabilitação urbana, o caso da SRU Oriental¹³⁰ e da Sociedade Frente Tejo¹³¹.

No entanto, em 2011, também o novo executivo camarário tinha já procedido a uma reforma profunda dos serviços municipais, reduzindo a orgânica municipal e promovendo uma nova geração de técnicos superiores, mais formada ao nível das competências e mais eficiente ao nível da produtividade.

Ao nível dos instrumentos de ordenamento do território, a Câmara já dispunha, quer da Carta Estratégica 2010-2024, quer do avançado estado de revisão do PDM, que entraria em vigor nove meses depois da extinção da SFT. A internalização municipal das competências da SFT veio dar novo folego à execução das contratualizações já conseguidas (nomeadamente o co-financiamento comunitário do Projecto da Ribeira das Naus) e ao lançamento de um conjunto coerente de 6 projectos para a frente de rio, entre o Cais do Sodré e Santa Apolónia, integrados agora numa nova geração de programas municipais de requalificação da cidade.

Fig.54 – INTERVENÇÕES NA FRENTE RIBEIRINHA – BAIXA



Fonte: www.cm-lisboa.pt

¹³⁰ Através da Proposta n.º 495/CM/2008, de 15 de Julho.

¹³¹ Através do D.L. n.º 110/2011, de 25 de Novembro.

Requalificação do Espaço Público Cais do Sodré/Corpo Santo – Pretende assumir o carácter de “espaço charneira” entre o sistema de circulação automóvel marginal e o interface de transportes; Propõe a criação de um corredor dedicado de transportes públicos entre a Av. 24 de Julho e a Rua do Arsenal; Promove a continuidade formal do passeio ribeirinho e o alargamento generalizado dos passeios e das áreas pedonais; Integra a via ciclável ribeirinha que passa a ligar, sem interrupções do seu percurso de Belém a Santa Apolónia; Recupera a tipologia da praça-jardim Roque Gameiro e a praça do Corpo Santo.

Fig.55 – INTERVENÇÃO NO CAIS DO SODRÉ/CORPO SANTO



Fonte: <https://nit.pt/out-of-town>

Com um investimento de cerca de 3 milhões de euros e projecto da autoria dos arquitectos Luís Jorge Bruno Soares e Pedro Trindade, esta obra teve início em Novembro de 2015 e foi concluída em Março de 2017.

Ribeira da Naus – Lançado ainda no âmbito da Sociedade Frente Tejo, a primeira fase foi concluída em Março de 2013 e envolveu o reposicionamento das infra-estruturas de sub-solo e o reperfilamento da Avenida da Ribeira das Naus, com o alargamento do passeio ribeirinho, o assentamento do troço correspondente da via ciclável ribeirinha e a recriação da “praia da ribeira” através da escadaria que define a nova linha de contacto físico com o rio.

Fig.56 – INTERVENÇÃO NA RIBEIRA DAS NAUS



Fonte: www.publicspace.or

A segunda fase deste projecto, “*zona terra*”, foi concluída em Julho de 2014 e corresponde à abertura dos antigos logradouros gradeados da Marinha e a sua reconversão numa área pública ajardinada, com o desassoreamento da Doca Seca, do antigo Cais da Caldeirinha e das fundações do antigo Palácio Côrte-Real.

Está ainda prevista uma 3ª fase que visa, em colaboração com a Marinha Portuguesa, integrar no edifício da Ribeira das Naus um espaço museológico, que promova a divulgação da construção naval e dos Descobrimentos Portugueses.

O projecto teve autoria dos arquitectos João Nunes e João Gomes da Silva e enquadrou-se num investimento co-financiado, que também inclui a requalificação da Praça do Comércio, de cerca de 35 milhões de euros.

Terreiro do Paço / Praça do Comércio – O projecto foi lançado em conjunto com a intervenção na Ribeira das Naus e, por esse facto, incluído no co-financiamento europeu com um valor total de 35 milhões de euros, contratualizado ainda no âmbito da Sociedade Frente Tejo.

Com autoria do arquitecto Luís Jorge Bruno Soares, o projecto procura devolver à principal Praça da cidade (e um dos seus monumentos mais icónicos) a grandeza e a austeridade com que foi inicialmente desenhada no Período Pombalino pós-terramoto. A praça readquire o carácter de principal sala de visitas do país, ponto fulcral de encontro do rio com a cidade, do mar com a Europa.

Contemplou um complexo desvio do saneamento de águas residuais para a ETAR de Alcântara, um fortíssimo condicionamento de trânsito e de estacionamento automóvel, a recuperação do plano da praça e a sua repavimentação, o aproveitamento funcional das arcadas dos edifícios adjacentes através de uma interessante cooperação institucional entre a Câmara, o Estado, os ministérios aí sedeados e a Associação do Turismo de Lisboa. No âmbito desta operação foi também recuperado o monumento equestre do rei D. José e do Arco da Rua Augusta, para o qual se prevê a instalação futura de um elevador de acesso público à plataforma superior.

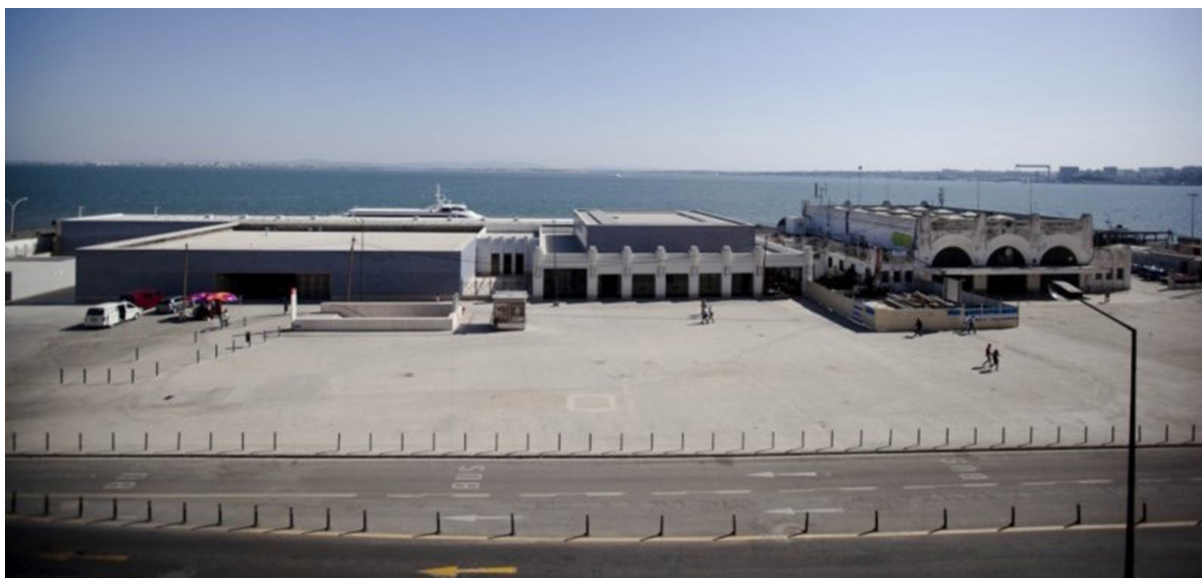
Fig.57 – INTERVENÇÃO NO TERREIRO DO PAÇO



Fonte: www.cm-lisboa.pt

Estação Sul e Sueste – Inaugurado em Setembro de 2011, o novo terminal fluvial do Terreiro do Paço, da autoria das arquitectas Mafalda Lacerda e Rita Almada Negreiros, corresponde à primeira fase do projecto de reabilitação de toda a antiga Estação Sul e Sueste, uma obra de 1931, do Arq.º Cottinelli Telmo, imóvel classificado.

Fig.58 – INTERVENÇÃO NA ESTAÇÃO SUL E SUESTE



Fonte: www.publico.pt

O novo edifício do terminal fluvial do Terreiro do Paço foi concebido para dar resposta às necessidades de modernização do velho terminal, numa conjuntura de aumento do número de passageiros, para sedear os serviços centrais da Transtejo e para reposicionar o terminal face à nova estação do metropolitano do Terreiro do Paço, numa lógica de interface de transportes.

A segunda fase prevê a reabilitação do edifício principal que, em Setembro de 2016, foi cedido ao Município de Lisboa, para a concretização da requalificação geral da frente de rio.

Fig.59 – INTERVENÇÃO NA ESTAÇÃO SUL E SUESTE: 2ª FASE



Fonte: www.publico.pt

Com projecto de reabilitação da Arq.^a Ana Costa (neta de Cottinelli Telmo) e um investimento de cerca de 7 milhões de euros, mobilizados pela Associação de Turismo de Lisboa (ATL) – a quem caberá a responsabilidade da sua gestão futura – está prevista a sua adaptação para uma instalação de apoio às actividades marino-turísticas que a ATL prevê dinamizar no Rio Tejo e que tinha conclusão prevista para o final de 2017.

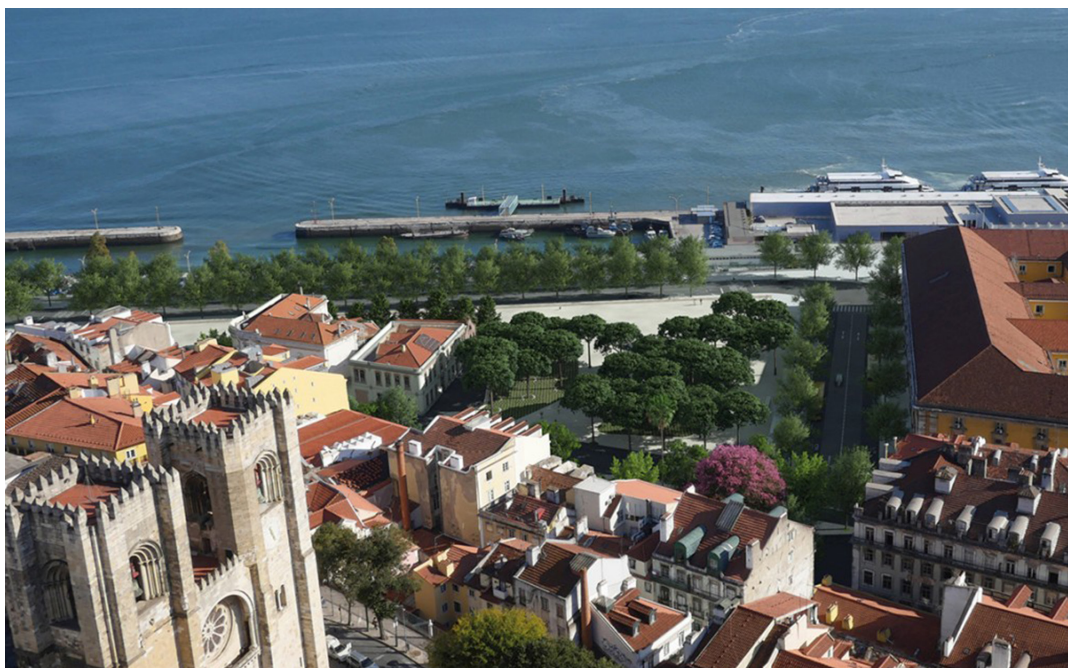
O atraso verificado deveu-se às complicações surgidas na obra do túnel do metropolitano, que obrigou ao reforço das estruturas do edifício principal e à contenção estrutural de toda a área envolvente, mas o processo de lançamento da empreitada estará resolvido até ao final do ano, segundo informações da ATL.

A esta intervenção arquitectónica estará igualmente associado o arranjo do espaço público envolvente, que permitirá concluir a reabilitação do Cais das Colunas, parcialmente executada na obra de requalificação do Terreiro do Paço.

Campo das Cebolas / Doca da Marinha – O início da empreitada deu-se em Outubro de 2015 muito embora o processo tenha sido interrompido para o respectivo registo dos achados arqueológicos encontrados no local.

Numa obra orçada em cerca de 14 milhões de euros, o arquitecto Carrilho da Graça propõe, para a requalificação desta praça ribeirinha, um estacionamento automóvel subterrâneo com cerca de 200 lugares; a contextualização da praça com as fachadas urbanas e a Casa dos Bicos / Fundação José Saramago e a sua ligação visual e pedonal com a margem do rio, liberta do muro que limitava a Doca da Marinha, promovendo uma maior articulação do transporte rodoviário com a Estação Sul e Sueste e o metro do Terreiro do Paço e a inclusão do trajecto ribeirinha da ciclovía. O fim da obra está previsto para o final de 2017.

Fig.60 – INTERVENÇÃO NO CAMPO DAS CEBOLAS / DOCA DA MARINHA



Fonte: www.campodagua.pt

Terminal de cruzeiros – A empreitada teve início em Outubro de 2015 e tem conclusão prevista para o final do ano de 2017. Com projecto do Arq.º Carrilho da Graça, o novo terminal de cruzeiros de Lisboa é um investimento de cerca de 23 milhões de euros, promovido pela Administração do Porto de Lisboa e pela LCT – Lisbon Cruise Terminals.

Com uma área total de construção superior a 13.000m², o novo terminal terá capacidade para cerca de 1,8 milhões de passageiros/ano e no seu cais com 1490 metros de comprimento poderão fundear vários tipos de embarcações com um máximo de 12 metros de calado.

No edifício do terminal serão igualmente localizados outros serviços de apoio à actividade turística e o arranjo do espaço público envolvente inclui o reordenamento viário da Avenida Infante D. Henrique, o estacionamento de autocarros, táxis e outros veículos turísticos e a re-qualificação dos espaços portuários com a extensão do passeio ribeirinho e a ciclovia marginal.

Este investimento é fundamental para a afirmação de Lisboa na rota do turismo de cruzeiro, sector que obteve em 2016 duas importantes distinções: “Melhor Porto de Cruzeiros da Europa” e o prémio de “Melhor Destino de Cruzeiros da Europa”, atribuídos nos World Travel Awards.

Fig.61 – PROJECTO DO TERMINAL DE CRUZEIROS



Fonte: www.lct.pt

Esse ano foi, aliás, o terceiro melhor ano de crescimento consecutivo do número de navios atracados, número de escalas efectuadas e do número global de passageiros.

Para a economia da cidade, o crescimento verificado no segmento de passageiros em *turn-around*¹³² nos últimos anos (12% em 2016), justifica esta aposta estratégica.

¹³² Passageiros que pernoitam vários dias na cidade, antes ou depois da viagem de cruzeiro, em contraponto com os passageiros *em escala* ou *em trânsito*, que passam o dia fora de bordo mas regressam para pernoitar no navio.

8. As empreitadas delegadas nas Juntas de Freguesia e a qualificação do espaço público

Para além das atribuições das Juntas de Freguesia em matéria de manutenção e limpeza do espaço público, das acções que se prendem com a higiene, a manutenção, a reparação ou substituição do mobiliário urbano, dos pavimentos dos passeios e praças, da sinalização horizontal e vertical das vias de tráfego automóvel e ainda a limpeza e manutenção dos espaços verdes de enquadramento, o *Regime Jurídico das Autarquias Locais* – Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro – vem estabelecer o quadro em que se podem realizar outras transferências de competências que, sendo das Câmaras Municipais, podem ser protocoladas com as Juntas de Freguesia, desde que se verifiquem os pressupostos do interesse público local, da eficiência e eficácia na utilização dos recursos e o não aumento da despesa, proporcionados pela gestão de proximidade (ver Capítulo 4.3).

Dos três programas que actualmente financiam a regeneração urbana da cidade de Lisboa, com incidência directa na requalificação dos espaços públicos – Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020, Programa Uma Praça em Cada Bairro e Projectos de Intervenção na Frente Ribeirinha – só o primeiro enquadra um conjunto de operações e uma tipologia de intervenções que podem ser delegadas nas Juntas de Freguesia.

Como verificámos no Capítulo 5, a reabilitação urbana de Lisboa sofreu, cerca de um ano após o lançamento do Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020, uma profunda alteração do modelo de financiamento, facto que motivou, por exemplo, o alargamento do conjunto restrito inicial de 150 intervenções do Programa Pavimentar Lisboa, para as quais estava destinado um total de 50 milhões de euros, para as actuais 442 intervenções inscritas, co-financiadas por fundos próprios do Município, fundos europeus protocolados no Quadro de Programação Portugal 2020 e o empréstimo do Banco Europeu de Investimento, ao abrigo do *Plano Jukers*, para a recuperação económica da Zona Euro.

De um programa concreto e restrito, o Pavimentar Lisboa evoluiu para um programa geral de âmbito estratégico, um contexto, no qual encontram financiamento muitas outras empreitadas sugeridas, apresentadas e dinamizadas directamente pelas Juntas de Freguesias, de acordo com um conjunto de prioridades pré-estabelecidas e acordadas com a Câmara Municipal.

Em sentido inverso, também foram estabelecidos protocolos de delegação de competências com as Juntas de Freguesia de modo a que passassem a ser estas a dinamizar várias acções para uma concretização do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa mais célere e mais eficiente, como sejam, por exemplo, as empreitadas de adaptação de passadeiras, de acordo com o que, sobre esta matéria em concreto, esse Plano estipula.

No quadro seguinte podemos verificar como foram distribuídos os recursos financeiros, que acompanham os Protocolos de Delegação de Competências (PDC), pelas Juntas de Freguesia da cidade.

Quadro 6 – AFECTAÇÃO DE RECURSOS DAS DELEGAÇÕES DE COMPETÊNCIAS

Junta de Freguesia	2015	2016	2017*	TOTAIS
Ajuda	20.000 €	383.557 €	255.705 €	659.262 €
Alcântara	18.000 €	629.619 €	419.746 €	1.067.365 €
Alvalade		60.000 €	40.000 €	100.000 €
Areeiro		294.877 €	196.585 €	491.462 €
Arroios		343.536 €	229.024 €	572.560 €
Avenidas Novas		258.443 €	172.295 €	430.738 €
Beato	29.424 €	317.160 €	211.440 €	558.024 €
Belém	50.000 €	271.328 €	180.885 €	502.213 €
Benfica	150.000 €	998.663 €	665.775 €	1.814.438 €
Campo de Ourique	57.228 €	129.360 €	86.240 €	272.828 €
Campolide	411.560 €	801.528 €	534.352 €	1.747.440 €
Carnide	60.000 €	276.955 €	184.636 €	521.591 €
Estrela		451.239 €	300.826 €	752.065 €
Lumiar		482.886 €	321.924 €	804.810 €
Marvila		637.331 €	424.888 €	1.062.219 €
Misericórdia		310.658 €	207.106 €	517.764 €
Olivais		711.829 €	474.553 €	1.186.382 €
Parque das Nações	208.434 €	433.616 €	289.078 €	931.128 €
Penha de França		532.788 €	355.193 €	887.981 €
Santa Clara	8.707 €	278.580 €	185.720 €	473.007 €
Santa Maria Maior				0 €
Santo António	127.000 €	432.166 €	288.111 €	847.277 €
São Domingos de Benfica	57.947 €	1.334.530 €	889.686 €	2.282.163 €
São Vicente	112.000 €	446.251 €	297.501 €	855.752 €
TOTAIS	1.310.300 €	10.816.900 €	7.211.269 €	19.338.469 €

* 1º semestre de 2017. Fonte: C.M.L./DIVPS e www.am-lisboa.pt

Na análise deste quadro é absolutamente evidente a mutação do modelo de financiamento das operações de requalificação urbana: se, no primeiro ano do lançamento dos Programas de Requalificação (2015) o seu financiamento foi muito condicionado ainda pelas necessidades de um forte controlo municipal da despesa e pelo arranque subtil da própria figura da Delegação de Competências, que dava então os primeiros passos, já o ano de 2016 permite verificar um aumento exponencial dos fundos transferidos para as Juntas de Freguesia através dos PDC's.

Veja-se, por exemplo, o caso paradigmático de Alcântara, freguesia que viu concluída, no primeiro ano do Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020, a intervenção de Requalificação da Rua de Alcântara: se em 2015 protocolou com a CML uma verba de 18.000 euros, no segundo ano obteve a gestão de cerca de 630.000 euros, destinados a empreitadas de requalificação da sua inteira responsabilidade.

Para esse acréscimo de responsabilidades a Junta de Freguesia fez acompanhar os recursos financeiros com uma reestruturação dos seus recursos humanos e com a contratação de técnicos superiores especialistas na matéria. Esse facto tornou possível que, só no primeiro trimestre de 2017, tenha obtido mais cerca de 420.000 euros provenientes de PDC's.

Este movimento de reforma dos serviços das Juntas de Freguesia esbarra, no entanto, com as dificuldades de contratação pública destes técnicos especializados. Com a abertura muito pontual de concursos externos para desempenho de funções públicas, a verdade é que as Juntas têm recorrido aos contratos de prestação de serviços sucessivos que, em termos legais e fiscais, alimentam a proliferação dos *"falsos recibos verdes"*.

A hipótese do recurso sucessivo às prestações de serviços ou avenças externas não é igual para muitas Juntas de Freguesias que, não encontrando capacidade de alocar os compromissos orçamentais que lhes permitam manter equipas técnicas permanentes (ou, pelo menos, com alguma assiduidade) acabam por declinar as Delegações de Competências ou, quando as assumem, vinculam os custos externos da contratação de prestadores de serviços aos valores das transferências municipais, facto que, por si só, pode perigar os pressupostos e o espírito da Lei n.º 75/2013.

Apesar disso, é inegável o contributo que as Juntas de Freguesia têm dado à regeneração da cidade:

Porque, desde logo, seria impossível aos serviços municipais centrais conseguirem elaborar os projectos, lançar os concursos das empreitadas, fiscalizar as obras e garantir a sua execução atempada e cabimentada, na escala a que essas intervenções ocorrem e, sobretudo, com a simultaneidade com que estão a decorrer, a par das intervenções no âmbito dos outros programas não delegados nas freguesias, como o Uma Praça em cada Bairro e os Projectos da Frente Ribeirinha, essas sim, merecedoras, pela sua complexidade, de uma gestão de processos centralizada;

Porque o valor superior a 19 milhões de euros, transferidos para as Juntas de Freguesia até ao primeiro trimestre de 2017, representa um nível muito elevado de execução dos fundos destinados à requalificação da cidade (42% dos 45 milhões de euros da primeira tranche do empréstimo do BEI/*Plano Junkers*, ou 38% dos 50 milhões de euros inicialmente previstos para a totalidade da execução do Programa Pavimentar Lisboa 2015-2020);

Porque tem sido também através dos PDC's que se têm levado a cabo intervenções de requalificação do espaço público previstas no âmbito de outros Planos, como é o caso concreto do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa.

De algum modo, a evolução dos PDC's é um reconhecimento da eficiência e da eficácia da gestão descentralizada, uma prova de confiança que tem tido o resultado que se reconhece na requalificação e na regeneração da cidade.

PARTE IV

CONCLUSÕES

9. A descentralização administrativa municipal e as suas consequências para o ordenamento da cidade

Foi objectivo desta tese de dissertação encontrar o modelo conceptual que está por detrás das questões da reabilitação urbana e da requalificação do espaço público que, actualmente, assumem grande preponderância na política municipal da cidade de Lisboa.

Muito mais que um conjunto de programas que encontraram oportunidade de financiamento, a reabilitação urbana e a requalificação do espaço público inserem-se hoje num contexto muito mais alargado da discussão internacional dos modelos do desenvolvimento urbano sustentável, da política europeia de cidades e das suas recomendações e do relevo que a mobilidade urbana e a acessibilidade universal adquirem, no momento em que assistimos a movimentos consistentes de regresso de pessoas, de actividades e de investimentos ao espaço da cidade tradicional e o quanto esses movimentos têm contribuído para a economia nacional, no cenário pós-crise que actualmente vivemos.

Respondem também a uma estratégia, transposta para a política nacional de, por um lado, estabelecer um nivelamento dos índices qualitativos do ambiente urbano no espaço europeu definindo, nesse âmbito, um conjunto de medidas ao abrigo da política europeia de cidades, através do quadro estratégico de referência da programação dos apoios comunitários. Por outro lado, visam responder – como causa e consequência – ao desígnio da descentralização dos poderes centrais do estado, para a qual foram fundamentais as alterações legislativas dos últimos anos, no caso e com maior incidência, a Reforma Administrativa de Lisboa.

Para além da avaliação intermédia dos vários programas de reabilitação urbana e de requalificação do espaço público que, estratégica e simultaneamente, estão em curso na cidade de Lisboa, a presente dissertação procura responder também a duas questões que complementam o sucesso já demonstrado da sua execução:

Questão 1 – Qual o papel das Juntas de Freguesia e da figura da Delegação de Competências no sucesso da reabilitação urbana da cidade?

Esta questão encontra resposta no Capítulo 4.3: a Reforma Administrativa de Lisboa delegou nas Freguesias a competência da manutenção e conservação do espaço público dos seus territórios pelo que essa medida possibilita que as intervenções sejam mais céleres e mais eficientes e, neste contexto, as situações que requerem intervenção são resolvidas localmente, com maior grau de eficácia.

Por outro lado, no Capítulo 8, verificámos que a delegação adicional de competências tem sido generosamente alargada, fazendo das Juntas de Freguesia um actor fundamental, quer para se atingir o número de acções de requalificação já executadas, quer para a concretização das medidas estabelecidas no Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa.

Questão 2 – Que perspectivas se abrem, com este modelo de descentralização administrativa, para o futuro da orgânica municipal e para o desbloqueamento dos paradigmas do planeamento e do ordenamento do território da cidade?

No campo meramente teórico, podemos considerar que a falência dos modelos pouco flexíveis do planeamento e do ordenamento do território, matéria abordada no Capítulo 2.2, deram origem à liberalização da regulação do uso e da transformação do solo. No nosso país, esse “modelo sem modelo” desenvolveu-se, com maior visibilidade, a partir da viragem do milénio, em linha aliás, com a inflexão neo-liberal da política económica europeia. Desde então tem sido crescente o descrédito dado ao planeamento regulado, incluindo o desinteresse que foi transposto para os Planos Directores Municipais.

A introdução dos conceitos estratégicos de desenvolvimento dos territórios concelhios veio dar um novo fulgor ao planeamento municipal, não tanto pela via da regulação do uso e da transformação dos solos, mas pela via da sua programação efectiva. Passámos pois de um planeamento mapeado e de uma regulação cartografada para a prevalência hierárquica dos Planos Estratégicos Municipais e das medidas e programas concretos de execução.

Deste modo, os PDM’s tornaram-se instrumentos de mediação entre a estratégia territorial (muitas vezes supra-municipal) e os programas que visam, directamente, a concretização da estratégia enunciada.

Para a mudança deste paradigma muito contribuiu a nova fórmula dos financiamentos e das comparticipações comunitárias: se nos anos 1990 a atribuição dos fundos europeus estava condicionada à existência de Planos Directores Municipais aprovados e em vigor, as linhas de financiamento europeu estão hoje muito mais destrinchadas em programas concretos, inscritos em estratégias formais de desenvolvimento local, regional e nacional.

É esse o caso do PDM de Lisboa, documento onde foi vertida a visão estratégica do desenvolvimento da cidade, formalizada pela Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024. O Plano assume assim uma dimensão claramente operacional, ainda que flexível.

Sendo menos determinista, menos impositivo e menos rígido, o PDM adquire uma menor necessidade de monitorização e correcção permanentes, libertando a tutela municipal para o lançamento de planos-programa coerentes com a estratégia de desenvolvimento traçada.

A prática recente e, tudo indica, o futuro, passará por manter na esfera municipal central a elaboração de planos ou programas muito concretos, com elevado carácter normativo e de exequibilidade, cuja concretização tenderá a ser mais partilhada, mais delegada e mais contratualizada.

Quer isto dizer que é muito provável – *vide* os planos e programas actuais – que o planeamento municipal venha a ter uma primeira fase e uma vertente de elaboração e conceptualização programática fortemente centralizada (ainda que com crescente abertura à participação pública) para, numa segunda fase, poder ser concretizado de uma forma crescentemente descentralizada, tudo indica, com o reforço das competências das Juntas de Freguesia.

Isto determinará, estamos em crer, um novo paradigma na correlação de forças entre o comprometimento político dos vários actores e o necessário compromisso com a concretização dos programas municipais e que, em última análise, tenderá a tornar-se o principal modo de prestação de contas (accountability) aos eleitorados locais.

PARTE IV

ANEXOS E BIBLIOGRAFIA

10. Anexos

Quadro 4 – PROGRAMA PAVIMENTAR LISBOA 2015-2020 – OBRAS CONCLUÍDAS,
POR FREGUESIA

Ajuda	Calçada do Mirante
Ajuda	Rua João Linhares Barbosa
Alcântara	Rua 1º de Maio
Alcântara	Rua de Alcântara
Alcântara	Rua dos Lusíadas
Alcântara	Rua Filipe Vaz
Alcântara e Campo de Ourique	Avenida de Ceuta
Alvalade	Av. dos Estados Unidos da América
Alvalade	Avenida Almirante Gago Coutinho
Alvalade	Avenida da Igreja
Alvalade	Avenida do Rio de Janeiro
Alvalade	Campo Grande
Alvalade	Estrada da Portela
Alvalade	Rua Afonso Lopes Vieira
Alvalade	Rua Antónia Pusich
Alvalade	Rua António Patrício
Alvalade	Rua Bernarda Ferreira de Lacerda
Alvalade	Rua Branca de Gonta Colaço
Alvalade	Rua Branca Edmée Marques
Alvalade	Rua Eugénio de Castro Rodrigues
Alvalade	Rua José Lins do Rego
Alvalade	Rua Mário de Sá Carneiro
Alvalade	Rua Prof. Oliveira Marques
Alvalade	Rua Ricardo Jorge
Alvalade	Rua Rosália de Castro
Alvalade e Areeiro	Avenida São João de Deus
Alvalade e Avenidas Novas	Rotunda de Entrecampos
Areeiro	Avenida Afonso Costa
Areeiro	Rotunda do Areeiro
Areeiro	Avenida de Madrid
Areeiro	Avenida Eng. Arantes e Oliveira
Areeiro	Bairro do Arco do Cego
Areeiro	Rua Abade Faria
Areeiro	Rua Actriz Virgínia
Areeiro	Rua Alexandre Herculano
Areeiro	Rua Bulhão Pato
Areeiro	Rua João da Silva
Areeiro	Rua Robalo Gouveia

Areeiro, Arroios e Penha de França	Alameda Dom Afonso Henriques
Arreiro	Avenida Sacadura Cabral
Arroios	Beco de Maria Luísa
Arroios	Largo do Cabeço de Bola
Arroios	Rua Alves Torgo
Arroios	Rua Ângela Pinto
Arroios	Rua da Escola do Exército
Arroios	Rua de Arroios
Arroios	Rua do Sol a Santana
Arroios	Rua Eduardo Brasão
Arroios	Rua Ferreira da Silva
Arroios	Rua Francisco Sanches
Arroios	Rua Joaquim Bonifácio
Arroios	Rua José Falcão
Arroios	Rua Nova do Desterro
Arroios e Areeiro	Avenida Rovisco Pais
Arroios e Penha de França	Rua Carvalho Araújo
Arroios e Penha de França	Rua Edith Cavel
Avenidas Novas	Alameda Edgar Cardoso
Avenidas Novas	Avenida António Serpa
Avenidas Novas	Avenida Barbosa du Bocage
Avenidas Novas	Avenida Elias Garcia
Avenidas Novas	Avenida Miguel Bombarda
Avenidas Novas	Avenida Praia da Vitória
Avenidas Novas	Avenida Ressano Garcia
Avenidas Novas	Avenida Visconde Valmor
Avenidas Novas	Rua Carlos Reis
Avenidas Novas	Rua Filipe Folque
Avenidas Novas	Rua Portugal Durão
Avenidas Novas e Alvalade	Avenida das Forças Armadas
Avenidas Novas e Arroios	Rua Andrade Corvo
Avenidas Novas e Arroios	Rua Martens Ferrão
Avenidas Novas e Campolide	Rua de Artilharia Um
Beato	Estrada de Chelas
Beato	Rua Dom José de Bragança
Beato	Rua José Leilote
Beato	Rua Marquês de Olhão
Belém	Praça de Itália
Belém	Rua Alice Pestana “Caiel”
Belém	Rua António Janeiro
Belém	Rua Aurora Castro
Belém	Rua Carolina Ângelo
Belém	Rua Casal Raposa

Belém	Rua da Cruz a Caselas
Belém	Rua da Igreja ao Bairro de Caselas
Belém	Rua do Gabarete
Belém	Rua do Gravato
Belém	Rua do Miradouro
Belém	Rua dos Magriochis
Belém	Rua José Calheiros
Belém	Rua Leonor Pimentel
Belém	Rua Padre Luís Fróis
Belém	Rua Padre Reis Lima
Belém	Rua Pai Calvo
Belém	Rua Quinta do Paizinho
Belém	Rua Sam Levy
Belém	Rua do Manuelzinho d'Arcolena
Benfica	Praça Prof. Santos Andrea
Benfica	Praceta Mestro Ivo Cruz
Benfica	Rua Actor Robles Monteiro
Benfica	Rua do Azevinho
Benfica	Rua Dr. João de Barros
Benfica	Rua Helena Aragão
Benfica	Rua Maria Pimentel Montenegro
Benfica	Rua Rainha D. Maria I
Benfica	Rua Rainha Dona Catarina
Campo de Ourique	Rua do Sol ao Rato
Campo de Ourique	Rua Maria Pia
Campo de Ourique	Rua Sampaio Bruno
Campolide	Avenida Miguel Torga
Campolide	Rua 10 Campolide
Campolide	Rua 11 Campolide
Campolide	Rua 12 Campolide
Campolide	Rua da Bela-Flor
Campolide	Rua da Pedreira do Fernandinho
Campolide	Rua de Campolide
Carnide	Av. Cidade de Praga – Ciclovia
Carnide	Avenida Cidade de Praga
Carnide	Avenida Colégio Militar
Carnide	Avenida Prof. Francisco da Gama Caeiro
Carnide	Largo do Jogo da Bola
Carnide	Rua Ana de Castro Osório
Carnide	Rua da Fonte
Carnide	Rua do Rio Douro
Carnide	Rua do Rio Guadiana
Carnide	Rua do Rio Lena

Carnide	Rua do Rio Mondego
Carnide	Rua do Rio Sado
Carnide	Rua do Rio Zêzere
Carnide	Rua Maria Brown
Estrela	Praça São João Bosco
Lumiar	Azinhaga das Lajes
Lumiar	Calçada de Carriche / Avenida Padre Cruz
Lumiar	Calçada do Poço
Lumiar	Rua Actor António Silva
Lumiar	Rua Luís de Freitas Branco
Lumiar	Rua Luís Piçarra
Lumiar	Azinhaga do Poço de Baixo
Lumiar	Rua Professor Prado Coelho
Lumiar	Rua Raúl Mesnier du Ponsard
Marvila	Avenida Paulo VI
Marvila	Rua Amorim
Marvila	Rua Dinah da Silveira Queiroz
Marvila	Rua Fernando Palha
Olivais	Alameda da Encarnação
Olivais	Avenida Cidade Lourenço Marques
Olivais	Azinhaga da Alagueza
Olivais	Praça Baden Powell
Olivais	Rua Acúrsio Pereira
Olivais	Rua Alferes Barrilaro Ruas
Olivais	Rua Américo de Jesus Fernandes
Olivais	Rua Capitão Tenente Oliveira e Carmo
Olivais	Rua Cidade da Beira
Olivais	Rua Cidade de Benguela
Olivais	Rua Cidade de João Belo
Olivais	Rua Cidade de Novo Redondo
Olivais	Rua Cidade Porto Alexandre
Olivais	Rua Contra-Almirante Armando Ferraz
Olivais	Rua das Escolas
Olivais	Rua do Mercado

Olivais	Rua Furriel João Nunes Redondo
Parque das Nações	Alameda dos Oceanos
Parque das Nações	Avenida D. João II
Penha de França	Avenida Mouzinho de Albuquerque
Penha de França	Caminho do Alto do Varejão
Penha de França	Praceta do Alto do Varejão
Penha de França	Quinta das Comendadeiras
Penha de França	Rua Actor Joaquim de Almeida
Penha de França	Rua Actor Vale
Penha de França e Beato	Rua Gualdim Pais
Santa Clara	Azinhaga da Cidade
Santa Clara	Estrada de São Bartolomeu
Santa Maria Maior	Beco das Olarias
Santa Maria Maior	Calçada Agostinho de Carvalho
Santa Maria Maior	Calçada do Monte
Santa Maria Maior	Largo das Olarias
Santa Maria Maior	Largo do Terreirinho
Santa Maria Maior	Rua das Olarias
Santa Maria Maior	Rua do Salvador
Santa Maria Maior	Rua dos Cavaleiros
Santa Maria Maior	Rua dos Lagares
Santa Maria Maior	Rua dos Remédios
Santo António	Rua Conde Redondo
Santo António	Rua de João Penha
Santo António	Rua de São Filipe Néri
Santo António	Rua de São Francisco de Sales
Santo António	Rua do Monte Olivete
São Domingos de Benfica	Avenida Lusíada
São Domingos de Benfica	Beco da Botica
São Domingos de Benfica	Estrada da Luz
São Domingos de Benfica	Praça General Vicente de Freitas
São Domingos de Benfica	Rua Cecília Meireles
São Domingos de Benfica	Rua de São Domingos de Benfica
São Domingos de Benfica	Rua do Alto dos Moinhos
São Domingos de Benfica	Rua Félix Correia
São Domingos de Benfica	Rua Francisco Grandela
São Domingos de Benfica	Rua Leitão de Barros
São Domingos de Benfica	Rua Manuel Ferreira de Andrade
São Domingos de Benfica	Rua Mariano Pina
São Domingos de Benfica	Rua Raquel Roque Gameiro
São Vicente	Campo de Santa Clara
São Vicente	Rua da Verónica

Fonte: www.cm-lisboa.pt

11. Bibliografia

ALMEIDA, TERESA, **A mobilidade inteligente e inclusiva – Os projectos de Lisboa para 2020**, [Texto policopiado], 4ª Conferência da Mobilidade Urbana, Lisboa: Museu do Design e da Moda, 2013.

ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA, Área Metropolitana de Lisboa em números, Lisboa: A.M.L., 2001. ISBN 972-96655-3-1.

ARIAS SIERRA, PABLO, **Periferias y nueva ciudad – El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana**, Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2003. ISBN 978-844-720-805-0.

ARISTÓTELES, **Tratado da Política**, Mem Martins: Europa América, 1977. ISBN 978-972-102-214-0.

ASSEMBLEIA NACIONAL, **Código administrativo**, Lisboa: Empresa Jurídica Editora, 1937.

BANISTER, DAVID, **Transport policy and the Environment**, London: E & FN Spon, 1998. ISBN 0-419-23140-4.

BARATA SALGUEIRO, TERESA, **Lisboa, periferia e centralidades**, Oeiras: Celta, 2001. ISBN 972-774-109-6.

BARATA SALGUEIRO, TERESA, **A cidade em Portugal – Uma geografia urbana**, Porto: Afrontamento, 1992. ISBN 972-36-0202-4

BATALHÃO, CARLOS JOSÉ (coord.), **As freguesias na organização do Estado – Um património nacional**, Lisboa: ANAFRE, 2016. ISBN 978-989-206772.

BENEVOLO, LEONARDO, **História da Cidade**, S. Paulo: Perspectiva, 2ª edição, 1993. ISBN 978-852-730-100-8.

BENKO, GEORGES, **Economia, Espaço e Globalização na aurora do Séc. XXI**, S. Paulo: HUCITEC, 1996. ISBN 85-271.0348-6.

BONET CORREA, ANTÓNIO, **Las claves del urbanismo – Cómo identificarlo**, Barcelona: Ariel, 1989. ISBN 84-344-0465-6.

BORJA, JORDI e MUXÍ, ZAIDA, **El espácio público: ciudad y ciudadanía**, Barcelona: Electa, 2003. ISBN 84-8156-343-9.

BRANDÃO, PEDRO (coord.), **O chão da cidade – Guia de avaliação do design de espaço público**, Lisboa: Centro Português de Design, 2002. ISBN 978-972-944-519-4.

BREHENY, MICHAEL J., **Sustainable development and urban form**, London: Pion, 1992.

ISBN 085-086-160-8

BRITO, BRÍGIDA, **Quando Lisboa fica na moda: a explosão turística**, in A internacionalização de Lisboa – Paradiplomacia de uma cidade, Lisboa: U.A.L./Observatório de Relações Exteriores, 2017. ISBN978-989-8191-76-2.

BRUNO SOARES, LUÍS, **Do DL 69/90 a um novo ciclo do ordenamento do território**, in Sociedade e Território, n.º 28, pp.112-118, Porto: Ed. Afrontamento, 1998. ISSN 0873-6308.

BRUNO SOARES, LUÍS, **Urbanismo – uma questão cultural**, in Sociedade e Território, n.º 31/32, pp.162-171, Porto: Ed. Afrontamento, 2000. ISSN 0873-6308.

BRUNO SOARES, LUÍS, **Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território**, in Sociedade e Território, n.º 37/38, pp.96-102, Porto: Ed. Afrontamento, 2004. ISSN 0873-6308.

CALAVERA, SILVIA (coord.), **Barcelona, espácio público**, Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1993. ISBN 84-7609-589-9.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, **Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa**, [Texto policopiado], Lisboa: C.M.L., 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, **Carta Estratégica de Lisboa 2010-2014 – Um compromisso para o futuro da Cidade, Síntese da Proposta**, [Texto policopiado], Lisboa: C.M.L., 2009.

CHARBONNEAU, JEAN-PIERRE, **Arts de ville**, Lyon: Horvath, 1994. ISBN 2-7171-0851-3.

CHOAY, FRANÇOISE, **L'urbanisme, utopies et réalités – Une anthologie**, Paris: Éditions du Seuil, 4ª edição, 1979. ISBN 2-02-005328-4.

CHUECA GOITIA, FERNANDO, **Breve história do urbanismo**, Lisboa: Presença, 3ª edição, 1992. ISBN 978-972-23-1541-8.

CULLEN, GORDON, **Paisagem urbana**, Lisboa: Edições 70, 1990. ISBN 978-972-441-401-0.

DIAS DA SILVA, HENRIQUE, **Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX**, [Texto policopiado] in JURISMAT: Revista jurídica, N.º1, pp.65-97, Portimão: ISMAT, 2012. ISSN 2182-6900.

DINIS, PEDRO (coord.), **Uma praça em cada bairro – Intervenções em espaço público**, [Texto policopiado], Lisboa: C.M.L./DMPRGU/DPRU, 2014.

EQUIPA DE MISSÃO LX-EUROPA 2020, **Lisboa no quadro do próximo período de programação comunitário**, [Texto policopiado], Lisboa: C.M.L., 2012.

FADIGAS, LEONEL, **Fundamentos ambientais do ordenamento do território e da paisagem**, Lisboa: Sílabo, 2007. ISBN 978-972-618-456-0.

FADIGAS, LEONEL, **Urbanismo e território – As políticas públicas**, Lisboa: Sílabo, 2015. ISBN 978-972-618-797-4.

FADIGAS, LEONEL, **Território e poder – O uso, as políticas e o ordenamento**, Lisboa: Sílabo, 2017. ISBN 978-972-618-889-6.

FERREIRA, ANTÓNIO FONSECA, **Gestão estratégica de cidades e regiões**, Lisboa: F.C.G., 2005. ISBN 972-31-1133-0.

GEHL, JAN, **Life between buildings – Using public space**, Washington D.C.: Island Press, 2011. ISBN 978-159-726-827-1.

GUERMOND, YVES, **La planification des transports urbains**, *In Espace géographique*, tome 14, n°1, Paris: Masson, 1985. ISSN 0046-2497.

GUERRA, ISABEL (coord.), **A baixa pombalina – Diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores**, Oeiras: Celta, 1999. ISBN 972-774-002-2.

HOLDEN, ROBERT, **International landscape design**, London: Calmann&King, 1996. ISBN 1-85669-085-7.

JENKS, M., BURTON, E. & WILLIAMS, K. – **The compact city – A sustainable urban form?**, London: E&FN Spon, 1996. ISBN 041-921-300-7.

LAMAS, JOSÉ, **Morfologia urbana e desenho da cidade**, Lisboa: FCG/JNICT, 1993. ISBN 972-31-0606-X.

LEBLANC, LINDA e COULON, JACQUES, **Paysages**, Paris: Ed. Le Moniteur, 1993. ISBN 2-281-19073-0.

MAGNET, MYRON, **Paradigma urbano – as cidades do novo milénio**, Lisboa: Quetzal, 2001. ISBN 972-564-507-3.

MANIQUE, ANTÓNIO P., **Poder municipal ou poder administrativo? Um conflito entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Governo (1843-1835)**, [Texto policopiado] *in Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª série, N.º2, pp.243-269, Lisboa: C.M.L./D.M.C. 2014. ISSN 2183-3176.

MANIQUE, ANTÓNIO P., **Liberalismo e Instituições Municipais (1822-1910)**, [Texto policopiado] *in Actas do 2º Encontro Nacional de Arquivos Municipais*, pp.75-100, Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, 1992.

MARQUES DA COSTA, NUNO, **Mobilidade e transporte em áreas urbanas: O caso da Área Metropolitana de Lisboa**, [Texto policopiado] Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2007. Dissertação de doutoramento.

MARTINEZ CARO, CARLOS e DE LAS RIVAS, JUAN LUIS, **Arquitectura urbana – Elementos de teoria y diseño**, Madrid: Belisco Libreria Editorial, 2ª edição, 1990. ISBN 84-85198-39-5.

MENDES, JOSÉ F. G., **O futuro das cidades**, Coimbra: Minerva, 2010. ISBN 978-972-798-311-7.

MONTEIRO, NUNO G., **Elites e poder entre o Antigo Regime e o liberalismo**, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2ª edição, 2007. ISBN 978-972-671-192-6.

MOURA E SÁ, FREDERICO, **A infraestrutura e a qualificação da urbanização extensiva – A valorização dos suportes**, [Texto policopiado] in Encontro anual da AD URBEM, Lisboa, 2012.

NEWMAN, PETER e KENWORTHY, JEFFREY, **Sustainability and cities – Overcoming automobile dependence**, Washington D.C.: Island Press, 1999. ISBN: 978-155-963-660-5.

NUNES DA SILVA, FERNANDO, **Mobilidade urbana**, [Texto policopiado] in II Cursos Internacionais de Verão de Cascais, Vol. 2, pp. 63 a 100, Cascais: C. M. Cascais, 2001.

NUNES DA SILVA, FERNANDO, **Mobilidade urbana: os desafios do futuro** [Texto policopiado] in Cadernos Metrópole, Vol. 15, Nº 30, pp.377-388, S. Paulo, 2013. ISSN 2236-9996.2013-3001.

NUNES DA SILVA, FERNANDO, **Planeamento Urbano e Mobilidade em Lisboa: Os novos desafios** [Texto policopiado] in Seminário Transportes e Mobilidade, Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2014.

NUNES DA SILVA, FERNANDO e CUSTÓDIO, RENATA, **ZONAS 30 – Segurança rodoviária, vida e vitalidade para os bairros da cidade de Lisboa** [Texto policopiado], in 7º Congresso Rodoviário Português, Lisboa: Centro Rodoviário Português, 2013.

POLÈSE, MARIO, **Economia urbana e regional – Lógica espacial das transformações económicas**, Coimbra: APDR, 1998. ISBN 972-97825-0-4.

PORTAS, NUNO (coord.) – **Políticas urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades**, Lisboa: CEFA/FCG, 2003. ISBN 972-31-1061-x.

RYKWERT, JOSEPH, **A sedução do lugar – a história e o futuro da cidade**, S.Paulo: Ed. Martins Fontes, 2004. ISBN 85-336-1949-9.

SALGADO, MANUEL (coord.), **Atlas Urbanístico de Lisboa**, Lisboa: Argumentum, 2006. ISBN 978-972-8479-46-6.

SELADA, CATARINA e ALMEIDA, ANA LUÍSA, **Smart Cities Portugal Roadmap**, [Texto policopiado], Lisboa: INTELI, 2014.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C. e ROCKE, A., **Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo**, [Texto policopiado], in Sociologias, v.14, n.º 30, pp. 70-116, Porto Alegre: UFRGS, 2012. ISSN 1807-0337.

SUUTARI, AMANDA, **USA-Oregon (Portland) – Sustainable City**. [Texto policopiado], The Eco Tipping Points Project, (www.ecotippingpoints.org), Junho 2006.

TRIGO PEREIRA, PAULO; DIAS, RUI E ALMEIDA, MIGUEL (coord.), **Autarquias locais: Democracia, governação e finanças**, Lisboa: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6583-0.

